

Document n° 90

Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, annexe II, Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail



▶ **Recueil de règles applicables
au Conseil d'administration
du Bureau international
du Travail**

► Annexe II

Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail

L'exposé ci-après de la procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale est fondé, d'une part, sur les dispositions adoptées d'un commun accord par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et le Conseil économique et social des Nations Unies en janvier et février 1950, d'autre part, sur les décisions prises par le Conseil d'administration à sa 117^e session (novembre 1951), à sa 123^e session (novembre 1953), à sa 132^e session (juin 1956), à sa 140^e session (novembre 1958), à sa 144^e session (mars 1960), à sa 175^e session (mai 1969), à sa 184^e session (novembre 1971), à sa 202^e session (mars 1977), à sa 209^e session (mai-juin 1979) et à sa 283^e session (mars 2002) au sujet de sa procédure interne d'examen préliminaire des plaintes et, enfin, sur certaines décisions prises par le Comité de la liberté syndicale lui-même ¹.

* * *

Historique

1. En janvier 1950, le Conseil d'administration, à la suite de négociations avec le Conseil économique et social des Nations Unies, a

¹ La plupart des règles de procédure décrites dans cette annexe figurent dans les documents suivants à des rubriques intitulées «Questions de procédure»: premier rapport du comité, paragr. 6 à 32, dans *Sixième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève: BIT, 1952), annexe V; sixième rapport, dans *Septième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève: BIT, 1953), annexe V, paragr. 14 à 21; neuvième rapport, dans *Huitième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève: BIT, 1954), annexe II, paragr. 2 à 40; vingt-neuvième et quarante-troisième rapports dans les rapports suivants du *Bulletin officiel*, vol. XLIII, 1960, n° 3; cent onzième rapport, vol. LII, 1969, n° 4, paragr. 7 à 20; cent vingt-septième rapport, vol. LV, 1972, supplément, paragr. 9 à 28; cent soixante-quatrième rapport, vol. LX, 1977, n° 2, paragr. 19 à 28; cent quatre-vingt-treizième rapport, vol. LXII, 1979, n° 1; trois cent vingt-septième rapport, vol. LXXXV, 2002, Série B, paragr. 17 à 26.

institué une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, composée de personnalités indépendantes, et a défini le mandat de cette commission et les lignes générales de sa procédure. Il a également décidé de communiquer au Conseil économique et social un certain nombre de suggestions en vue d'établir une procédure permettant de mettre les services de la commission à la disposition des Nations Unies.

2. Le Conseil économique et social, lors de sa 10^e session, le 17 février 1950, a pris acte de la décision du Conseil d'administration. Il a adopté une résolution approuvant formellement cette décision, considérant qu'elle correspondait aux intentions exprimées par le Conseil économique et social dans sa résolution du 2 août 1949 et qu'elle était susceptible de procurer un moyen particulièrement efficace de sauvegarder les droits syndicaux. Il a décidé d'accepter, au nom des Nations Unies, les services de l'OIT et de la Commission d'investigation et de conciliation et a établi une procédure, complétée en 1953.

Plaintes déposées auprès des Nations Unies

3. Les plaintes adressées aux Nations Unies et concernant des atteintes aux droits syndicaux que des gouvernements ou des organisations syndicales ouvrières ou patronales porteraient contre des États Membres de l'OIT seront transmises par le Conseil économique et social au Conseil d'administration du BIT qui examinera la question de leur renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation.

4. Les plaintes de même nature reçues par les Nations Unies mais portées contre des États membres des Nations Unies qui ne sont pas Membres de l'OIT seront transmises à la commission par l'entremise du Conseil d'administration du BIT, lorsque le Secrétaire général des Nations Unies, agissant au nom du Conseil économique et social, aura reçu le consentement du gouvernement intéressé et si le Conseil économique et social estime ces plaintes propres à être transmises. Faut de consentement du gouvernement, le Conseil économique et social examinera la situation créée par ce refus, afin de prendre toute autre mesure appropriée de nature à protéger les droits relatifs à la liberté d'association mis en cause dans l'affaire. Si le Conseil d'administration est saisi de plaintes relatives à des atteintes aux droits syndicaux formulées contre des membres des Nations Unies non Membres de l'OIT, il doit renvoyer ces plaintes en premier lieu au Conseil économique et social.

Organes compétents pour l'examen des plaintes

5. Conformément à une décision prise à l'origine par le Conseil d'administration, les plaintes contre des États Membres de l'OIT étaient soumises en première instance au bureau du Conseil d'administration pour examen préliminaire. À la suite de discussions au sein du Conseil d'administration, à ses 116^e et 117^e sessions, le Conseil a décidé d'instituer, pour procéder à cet examen préliminaire, un Comité de la liberté syndicale.

6. Il existe donc aujourd'hui trois organismes appelés à connaître des plaintes en violation de la liberté syndicale dont est saisie l'OIT: le Comité de la liberté syndicale institué par le Conseil d'administration, le Conseil d'administration lui-même, et la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale.

Composition et fonctionnement du Comité de la liberté syndicale

7. Cet organe est une émanation du Conseil d'administration qui jouit du caractère tripartite propre à l'OIT. Depuis sa création en 1951, le comité est composé de neuf membres titulaires provenant de façon équitable des groupes gouvernemental, employeur et travailleur du Conseil, chaque membre siégeant à titre personnel. Neuf membres suppléants étaient également nommés par le Conseil, à l'origine appelés à participer aux réunions seulement si, pour une raison quelconque, le membre titulaire n'était pas présent, afin que la composition initiale soit toujours respectée.

8. La pratique actuelle, adoptée en février 1958 et explicitée en mars 2002 par le comité, veut que les membres suppléants participent de droit aux travaux du comité, que tous les membres titulaires soient présents ou non. Ces membres ont ainsi acquis la qualité de membres adjoints et sont tenus aux mêmes obligations que les titulaires.

9. Lors de son plus récent réexamen de la procédure en mars 2002, le comité a exprimé le vœu que, compte tenu de la règle selon laquelle les membres siègent à titre personnel, les nominations des membres gouvernementaux soient faites à titre personnel afin d'assurer une relative permanence de la présence gouvernementale.

10. Aucun représentant ou ressortissant de l'État contre lequel une plainte a été formulée ni aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation nationale d'employeurs ou de travailleurs auteur de la réclamation ne peut participer aux travaux du comité, ni même être

présent, lors de l'examen des cas où les personnes ainsi définies sont en cause. De même, les documents concernant ces cas ne leur sont pas communiqués.

11. Le comité recherche toujours une décision unanime.

Mandat et responsabilité du comité

12. Aux termes de sa Constitution, l'OIT a été créée notamment en vue d'améliorer les conditions de travail et de promouvoir la liberté syndicale à l'intérieur des différents pays. Il en résulte que les matières traitées par l'Organisation à cet égard ne relèvent plus du domaine réservé des États et que l'action que l'Organisation entreprend à cette fin ne saurait être considérée comme une intervention dans les affaires intérieures puisqu'elle rentre dans le cadre du mandat que l'OIT a reçu de ses Membres en vue d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés ².

13. La fonction de l'Organisation internationale du Travail en matière de liberté syndicale et de protection de l'individu est de contribuer à la mise en œuvre effective des principes généraux de la liberté syndicale qui est l'une des garanties primordiales de la paix et de la justice sociale ³. Sa fonction est de garantir et promouvoir le droit d'association des travailleurs et des employeurs. Elle n'est pas de porter des charges contre des gouvernements ou de les condamner. En accomplissant sa tâche, le comité a toujours pris le plus grand soin, dans le déroulement de la procédure qui s'est développée au cours des années, d'éviter de traiter de questions qui n'entrent pas dans sa compétence spécifique.

14. Le mandat du comité consiste à déterminer si, concrètement, telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets ⁴.

15. Il entre dans le mandat du comité d'examiner si, et dans quelle mesure, des preuves sont présentées pour étayer les allégations. Cette

² *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, paragr. 2.

³ *La liberté syndicale: Recueil*, 2006, paragr. 1.

⁴ *La liberté syndicale: Recueil*, 2006, paragr. 6.

appréciation porte sur le fond de l'affaire et ne saurait fonder une décision d'irrecevabilité ⁵.

16. Pour éviter tout malentendu ou toute fausse interprétation, le comité a estimé nécessaire de rappeler que ses fonctions se bornent à l'examen des plaintes dont il a été saisi. Il est dans ses attributions non pas de formuler des conclusions d'ordre général relatives à la situation syndicale dans des pays déterminés sur la base de vagues généralités, mais simplement de juger la valeur des allégations formulées.

17. La pratique constante du comité a été de ne pas faire de distinction entre les allégations dirigées contre le gouvernement ou contre d'autres personnes accusées de violations de la liberté syndicale, mais de déterminer, dans chaque cas d'espèce, si le gouvernement avait bien veillé à ce que les droits syndicaux puissent librement s'exercer sur son territoire.

18. Le comité (après examen préliminaire et compte tenu de toutes les observations présentées par les gouvernements intéressés, sous réserve qu'elles soient reçues dans un délai raisonnable) porte à la connaissance du Conseil d'administration qu'un cas n'appelle pas un examen plus approfondi s'il constate, par exemple, que les faits allégués ne constitueraient pas, même s'ils étaient prouvés, une atteinte à l'exercice des droits syndicaux, ou que les allégations formulées sont de caractère si purement politique qu'il n'est pas opportun de poursuivre l'affaire, ou encore que les allégations sont trop vagues pour permettre d'examiner le problème quant au fond, ou enfin que le plaignant ne présente pas de preuves suffisantes pour justifier le renvoi de la question à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale.

19. Le comité peut recommander que le Conseil d'administration attire l'attention des gouvernements intéressés sur les anomalies qu'il a constatées et les invite à prendre les mesures appropriées en vue d'y porter remède.

Compétence du comité dans l'examen des plaintes

20. Le comité a estimé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la violation des conventions de l'OIT en matière de conditions de travail

⁵ *La liberté syndicale: Recueil*, 2006, paragr. 9.

étant donné que de telles allégations ne se rapportent pas à la liberté syndicale.

21. Le comité a rappelé qu'il n'a pas compétence en matière de législation sur la sécurité sociale.

22. Les questions mettant en cause des normes juridiques relatives à la possession et à la propriété des terres ne concernent pas l'exercice des droits syndicaux.

23. Il n'appartient pas au comité de se prononcer sur le modèle ou les caractéristiques – y compris le degré de réglementation légale – que doit suivre le système de relations professionnelles dans tel ou tel pays ⁶.

24. Le comité prend toujours en compte les particularités nationales telles que l'histoire des relations professionnelles ou la situation sociale et économique lorsqu'il examine une plainte mais les principes de la liberté syndicale s'appliquent uniformément et constamment à tous les pays ⁷.

25. Lorsque le gouvernement mis en cause considère que l'affaire est d'un caractère purement politique, le comité a décidé que, même si les allégations sont d'origine politique ou présentent certains aspects politiques, elles devraient être examinées de façon plus approfondie si elles soulèvent des questions intéressant directement l'exercice des droits syndicaux.

26. Le point de savoir si les questions soulevées dans une plainte relèvent du droit pénal ou de l'exercice des droits syndicaux ne saurait être tranché unilatéralement par le gouvernement intéressé. C'est au comité qu'il appartient de se prononcer à ce sujet après examen de toutes les informations disponibles ⁸.

27. Lorsqu'il est saisi d'allégations précises et détaillées concernant un projet de loi, le fait que ces allégations se rapportent à un texte n'ayant pas force de loi ne devrait pas, à lui seul, empêcher le comité de se prononcer sur le fond des allégations présentées. Il y a en effet intérêt à ce que, en de tels cas, le gouvernement et le plaignant aient connaissance du point de vue du comité à l'égard d'un projet de loi avant l'adoption de celui-

⁶ 287^e rapport, cas n° 1627, paragr. 32.

⁷ *La liberté syndicale: Recueil*, 2006, paragr. 10.

⁸ 268^e rapport, cas n° 1500, paragr. 693.

ci, étant donné que le gouvernement, à qui revient l'initiative en la matière, a la faculté de lui apporter d'éventuelles modifications.

28. Lorsque la législation nationale prévoit la possibilité de recourir devant une cour ou un tribunal indépendant, et que cette procédure n'a pas été suivie en ce qui concerne les questions qui font l'objet d'une plainte, le comité tient compte de ce fait lorsqu'il examine le bien-fondé de la plainte.

29. Lorsqu'un cas fait l'objet d'une instance devant une juridiction nationale indépendante dont la procédure offre les garanties appropriées et que le comité considère que la décision à venir est susceptible de lui apporter des éléments supplémentaires d'information, il sursoit à l'examen du cas pendant une durée raisonnable en attendant d'être en possession de cette décision sous réserve que le délai ainsi entraîné ne risque pas de porter préjudice à la partie dont il est allégué que les droits ont été violés.

30. Si le recours à la procédure judiciaire interne, quel qu'en soit le résultat, constitue un élément qui doit, certes, être pris en considération, le comité a toujours estimé, étant donné la nature de ses responsabilités, que sa compétence pour examiner les allégations n'est pas subordonnée à l'épuisement des procédures nationales de recours.

Recevabilité des plaintes

31. Les plaintes déposées devant l'OIT soit directement, soit par l'intermédiaire des Nations Unies, doivent émaner soit d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, soit de gouvernements. Les allégations formulées ne sont recevables que si elles sont soumises par une organisation nationale directement intéressée à la question, par des organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque ces allégations sont relatives à des questions affectant directement les organisations membres de ces organisations internationales. De telles plaintes peuvent être déposées indépendamment du fait que le pays mis en cause a ou n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale.

32. Le comité possède entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une organisation professionnelle au sens de la Constitution de l'OIT, et il ne se considère lié par aucune définition nationale de ce terme.

33. Le comité n'a considéré aucune plainte comme irrecevable pour le simple motif que le gouvernement mis en cause avait dissous ou se proposait de dissoudre l'organisation au nom de laquelle la plainte avait été formulée, ou que la personne ou les personnes de qui émanait la plainte étaient réfugiées à l'étranger.

34. Le fait qu'un syndicat n'a pas déposé ses statuts, ainsi que pourrait le requérir la loi nationale, ne saurait suffire pour rendre sa plainte irrecevable, étant donné que les principes de la liberté syndicale exigent justement que les travailleurs puissent, sans autorisation préalable, constituer des organisations professionnelles de leur choix.

35. L'absence d'une reconnaissance officielle d'une organisation ne peut justifier le rejet des allégations lorsqu'il ressort des plaintes que cette organisation a, pour le moins, une existence de fait.

36. Dans les cas où le comité est appelé à examiner une plainte présentée par une organisation à propos de laquelle il ne possède aucune information précise, le Directeur général est autorisé à lui demander de fournir des précisions sur l'importance de ses effectifs, ses statuts, son affiliation nationale et internationale et, d'une manière générale, à lui demander tout renseignement utile pour pouvoir mieux apprécier, en examinant la question de la recevabilité de la plainte, ce que l'organisation plaignante représente en réalité.

37. Le comité ne prend connaissance de plaintes dont les auteurs demanderaient, par crainte de représailles, qu'il ne soit pas fait état de leur nom ou du lieu de provenance desdites plaintes que si le Directeur général, après avoir pris connaissance de la plainte, informe le comité qu'elle contient des allégations d'une certaine gravité n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen de sa part. Le comité peut alors examiner la suite éventuelle qu'il conviendrait de donner à de telles plaintes.

Caractère répétitif d'une plainte

38. Dans les cas où une plainte porte exactement sur les mêmes violations que celles sur lesquelles le comité s'est déjà prononcé, le Directeur général peut en saisir, en première instance, le comité qui décide s'il convient de donner suite à de telles plaintes.

39. Le comité ne peut rouvrir un cas qu'il a déjà examiné quant au fond et sur lequel il a présenté des recommandations définitives au Conseil d'administration que si de nouvelles preuves sont recueillies et portées à sa

connaissance. De même, le comité n'examine pas à nouveau des allégations sur lesquelles il s'est déjà prononcé; par exemple lorsqu'une plainte concerne une loi qui avait déjà été examinée par le comité et qui par conséquent ne contient pas des nouveaux faits ⁹.

Forme de la plainte

40. Les plaintes doivent être déposées par écrit, dûment signées par un représentant d'un organisme habilité à les soumettre et accompagnées, dans toute la mesure possible, de preuves à l'appui des allégations concernant des cas précis d'atteintes aux droits syndicaux.

41. Lorsque le comité est saisi, soit directement, soit par l'intermédiaire des Nations Unies, de simples copies de communications adressées par des organisations à des tierces personnes, ces communications ne constituent pas un recours formel et n'appellent pas d'action de sa part.

42. Ne sont pas recevables les plaintes provenant de réunions ou d'assemblées qui ne sont pas des organismes ayant une existence permanente ou des groupes organisés constituant des entités définies et avec lesquelles il est impossible de correspondre, soit parce qu'ils n'ont qu'une existence éphémère, soit parce que les plaintes ne contiennent aucune adresse d'expéditeur.

Règles relatives aux relations avec les plaignants

43. Le Directeur général soumet au Comité de la liberté syndicale, pour avis, les plaintes qui ne se rapportent pas à des cas précis d'atteintes à la liberté syndicale, et le comité décide s'il convient de leur donner suite. Dans de tels cas, le Directeur général a la latitude, sans attendre la réunion du comité, de s'adresser directement à l'organisation plaignante pour lui signaler que la procédure devant le comité ne vise à traiter que des questions de liberté syndicale et l'inviter à préciser quels sont, dans ce domaine, les points spécifiques qu'elle souhaite voir examiner par le comité.

44. Dès qu'il reçoit une plainte nouvelle portant sur des cas précis d'atteintes à la liberté syndicale, soit directement de l'organisation

⁹ 297^e rapport, paragr. 13.

plaignante, soit par l'intermédiaire des Nations Unies, le Directeur général fait connaître au plaignant que toute information complémentaire qu'il pourrait désirer soumettre à l'appui de sa plainte devra lui être communiquée dans le délai d'un mois. S'il advient que des informations complémentaires soient adressées au BIT après ce délai prévu par la procédure, il appartient au comité de déterminer si ces informations constituent des éléments nouveaux dont le plaignant aurait été dans l'impossibilité de faire état dans les délais impartis; au cas où le comité estime qu'il n'en est pas ainsi, ces informations sont considérées comme irrecevables. Si, par contre, le plaignant ne fournit pas les précisions nécessaires à l'appui de sa plainte (lorsque celle-ci paraît être insuffisamment motivée) dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception de la plainte par le Directeur général, il appartient au comité de décider s'il convient de prendre d'autres mesures.

45. Dans le cas où un nombre considérable d'exemplaires d'une même plainte provient de différentes organisations, le Directeur général n'est pas tenu de demander à chaque plaignant en particulier de fournir des informations complémentaires; il suffira normalement qu'il fasse cette demande à l'organisation centrale du pays à laquelle appartiennent les plaignants ayant présenté des plaintes identiques ou, lorsque les circonstances ne le permettent pas, aux auteurs du premier exemplaire reçu, étant entendu qu'une telle procédure n'empêchera pas le Directeur général de se mettre en rapport avec plusieurs desdites organisations si des circonstances particulières propres à un cas déterminé semblent le justifier. Le Directeur général transmettra au gouvernement intéressé une copie du premier exemplaire reçu, en informant toutefois également le gouvernement du nom des autres plaignants ayant présenté des communications identiques.

46. Lorsqu'une plainte a été transmise au gouvernement, que celui-ci a présenté sur elle ses observations, que les déclarations contenues dans la plainte et dans les observations du gouvernement sont contradictoires et ne contiennent ni l'une ni l'autre d'éléments de preuve, plaçant ainsi le comité dans l'impossibilité de se former une opinion en connaissance de cause, ce dernier est autorisé à obtenir du plaignant des informations complémentaires écrites sur les questions relatives aux termes de la plainte qui appelleraient plus de précisions. Dans de tels cas, il a été entendu, d'une part, qu'en tant que défendeur le gouvernement intéressé pourrait à son tour avoir l'occasion de répondre aux commentaires éventuels des plaignants, d'autre part, que cette méthode ne serait pas employée

automatiquement dans tous les cas mais uniquement dans ceux où il apparaît qu'une telle demande aux plaignants serait utile à l'établissement des faits.

47. Sous réserve, toujours, des deux conditions mentionnées au paragraphe précédent, le comité peut en outre faire part aux plaignants, dans les cas appropriés, de la substance des observations du gouvernement en invitant les plaignants à présenter sur celles-ci leurs commentaires dans un délai déterminé. En outre, le Directeur général peut décider si, compte tenu des observations communiquées par le gouvernement intéressé, il est nécessaire d'obtenir des informations complémentaires ou des commentaires des plaignants sur des questions relatives à la plainte et, si tel est le cas, il peut écrire directement aux plaignants, au nom du comité et sans attendre la session suivante de celui-ci, en demandant pour une date donnée les informations souhaitées ou les commentaires sur les observations du gouvernement, le droit de réponse du gouvernement devant être respecté comme cela a été souligné au paragraphe précédent.

48. Pour tenir le plaignant régulièrement au courant des principales étapes de la procédure, il lui est indiqué, après chaque session du comité, que la plainte a été portée devant ce dernier et, si le comité n'a pas abouti à une conclusion figurant dans son rapport, que, selon le cas, l'examen en a été ajourné en l'absence des observations du gouvernement ou que le comité a demandé l'envoi de certaines informations de la part du gouvernement et/ou du plaignant lui-même.

Prescription

49. Même si aucun délai de prescription n'a été fixé pour l'examen des plaintes, il serait très difficile, voire impossible, à un gouvernement de répondre de manière détaillée à des événements qui remontent loin dans le passé.

Retrait des plaintes

50. Lorsque le comité a été saisi d'une demande de retrait de plainte, il a toujours considéré que le désir manifesté par une organisation professionnelle de retirer sa plainte, tout en constituant un élément dont il doit tenir le plus grand compte, n'est cependant pas en lui-même un motif suffisant pour qu'il se trouve automatiquement dessaisi de l'examen du cas. Dans lesdits cas, le comité a décidé qu'il était seul compétent pour peser en

toute liberté les raisons fournies pour justifier le retrait de la plainte et pour chercher à établir si ces raisons semblaient suffisamment plausibles pour donner à penser que ce désistement était la conséquence d'une décision prise en toute indépendance. À ce propos, le comité a fait observer qu'il pourrait se présenter des cas où le retrait d'une plainte par l'organisation plaignante serait la conséquence non pas du fait que la plainte est devenue sans objet, mais d'une pression exercée par le gouvernement sur le plaignant, ce dernier étant menacé d'une aggravation de la situation s'il ne consentait au retrait de sa plainte.

Règles relatives aux relations avec les gouvernements intéressés

51. En adhérant à l'Organisation internationale du Travail, tout Membre s'est par là même engagé à respecter un certain nombre de principes, y compris les principes de la liberté syndicale devenus des règles coutumières au-dessus des conventions ¹⁰.

52. Lorsque la première plainte, ou toute communication ultérieure reçue en réponse à l'accusé de réception de la plainte, contient des informations suffisamment précises, la plainte et informations complémentaires éventuelles sont communiquées par le Directeur général au gouvernement intéressé dans les plus brefs délais possible; par la même occasion, le gouvernement est invité à communiquer au Directeur général ses observations dans un délai déterminé, fixé en tenant compte de la date de la prochaine réunion du comité. Lorsqu'il leur communique les allégations reçues, le Directeur général doit attirer l'attention des gouvernements sur l'importance que le Conseil d'administration attache à ce que les réponses des gouvernements soient envoyées dans les délais prévus, afin que le comité soit en mesure d'examiner les cas le plus tôt possible après que se sont produits les faits qui ont donné lieu aux allégations. Dans le cas où le Directeur général éprouve des difficultés à apprécier si la plainte en question peut être considérée comme suffisamment motivée pour justifier sa communication au gouvernement intéressé pour observations, il a la faculté de consulter le comité avant de procéder à une telle communication.

¹⁰ Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale sur la situation syndicale au Chili, 1975, paragr. 466.

53. Dans les cas où les allégations concernent des entreprises déterminées ou dans les cas appropriés, la lettre de transmission des allégations au gouvernement lui demande de rechercher les commentaires de toutes les parties concernées afin qu'il puisse envoyer une réponse la plus exhaustive possible au comité. La mise en œuvre de cette règle ne doit pas toutefois entraîner de retards dans le recours aux appels pressants lancés au gouvernement ni dans l'examen des cas.

54. Une distinction est opérée entre les cas qui doivent être considérés comme urgents, qui sont traités en priorité, et ceux qui peuvent être considérés comme l'étant moins. Sont classés comme urgents les cas mettant en cause la vie ou la liberté d'individus, les cas où des conditions nouvelles affectent la liberté d'action d'un mouvement syndical dans son ensemble, les cas relatifs à un état permanent d'urgence, les cas impliquant la dissolution d'une organisation. Sont également traités en priorité les cas qui ont déjà fait l'objet d'un rapport au Conseil d'administration.

55. Dans tous les cas, si la première réponse des gouvernements en cause manque de précision, le comité charge le Directeur général d'obtenir desdits gouvernements les informations complémentaires nécessaires, et ce autant de fois que le comité le juge utile.

56. Le Directeur général est également autorisé à vérifier – sans pour cela avoir à apprécier le fond de la question – si les observations des gouvernements au sujet d'une plainte ou ses réponses à des demandes d'informations complémentaires du comité contiennent des informations suffisantes pour permettre au comité d'apprécier l'affaire et, si tel n'est pas le cas, à écrire directement aux gouvernements, au nom du comité et sans attendre la session suivante de celui-ci, pour leur signaler qu'il serait souhaitable qu'ils apportent des éléments d'informations plus précis quant aux points soulevés par les plaignants ou le comité.

57. Le but de l'ensemble de la procédure instituée à l'OIT pour l'examen des allégations en violation de la liberté syndicale est d'assurer le respect des libertés syndicales en droit comme en fait. Si la procédure protège les gouvernements contre des accusations déraisonnables, ceux-ci doivent reconnaître à leur tour l'importance qu'il y a, pour leur propre réputation, à ce qu'ils présentent, en vue d'un examen objectif, des réponses détaillées aux allégations formulées à leur encontre. Le comité tient à souligner que, dans tous les cas dont il a été saisi depuis sa création, il a toujours été d'avis que les réponses des gouvernements contre lesquels

des plaintes étaient présentées ne devaient pas se limiter à des observations de caractère général.

58. Dans les cas où les gouvernements tardent à envoyer leurs observations au sujet des plaintes qui leur ont été communiquées ou les informations complémentaires qui leur ont été demandées, le comité mentionne ces gouvernements dans un paragraphe spécial de l'introduction de ses rapports, une fois écoulée une période raisonnable, variable selon la nature du cas et la plus ou moins grande urgence des questions soulevées. Ce paragraphe contient un appel pressant à l'adresse des gouvernements intéressés et, aussitôt après, des communications spéciales sont adressées à ces gouvernements par le Directeur général au nom du comité.

59. Ces gouvernements sont prévenus que le comité pourra présenter à sa session suivante, par défaut, un rapport sur le fond de l'affaire, même si les informations attendues des gouvernements en cause ne sont pas reçues à cette date.

60. Les cas où les gouvernements continuent à ne pas coopérer avec le comité ou pour lesquels certaines difficultés subsistent dans la solution des affaires en cause sont mentionnés dans un paragraphe spécial de l'introduction du rapport du comité. Les gouvernements intéressés sont alors immédiatement informés que le président du comité, au nom de ce dernier, prendra contact avec leurs représentants à la session du Conseil d'administration ou de la Conférence internationale du Travail. Le président attirera leur attention sur les cas en question et éventuellement sur la gravité des difficultés en cause, discutera avec eux des raisons du retard dans l'envoi des observations demandées par le comité et envisagera avec eux les divers moyens qui permettraient de remédier à la situation. Le président fait alors rapport au comité des résultats de ces contacts.

61. Dans des cas appropriés, lorsque les réponses ne parviennent pas, les bureaux extérieurs de l'OIT peuvent intervenir auprès des gouvernements intéressés pour obtenir les informations demandées à ces derniers, soit au cours de l'examen du cas, soit en ce qui concerne la suite donnée aux recommandations du comité approuvées par le Conseil d'administration. À cet effet, les bureaux extérieurs reçoivent des informations plus détaillées relatives aux plaintes concernant leur région particulière et sont priés d'intervenir auprès des gouvernements qui tardent à communiquer leurs réponses, en vue d'attirer leur attention sur

l'importance qu'il y a à ce qu'ils fournissent les observations ou les informations qui leur sont demandées.

62. Dans les cas où certains gouvernements mis en cause font preuve d'un manque de coopération évident, le comité peut, à titre exceptionnel, recommander qu'il soit donné une plus grande publicité aux allégations formulées, aux recommandations du Conseil d'administration et à l'attitude négative des gouvernements intéressés.

63. La procédure d'examen de plaintes relatives à des atteintes qui auraient été portées à l'exercice des droits syndicaux prévoit l'examen de plaintes contre des États Membres de l'OIT. Il est évidemment possible que les conséquences des faits qui ont motivé le dépôt de la plainte initiale puissent subsister après la création d'un nouvel État qui est devenu Membre de l'OIT mais, si un tel cas se présentait, les plaignants auraient la possibilité de recourir, vis-à-vis du nouvel État, à la procédure établie pour l'examen des plaintes relatives à des atteintes à l'exercice des droits syndicaux.

64. Il existe un lien de continuité entre les gouvernements qui se succèdent dans un même État et, bien qu'un gouvernement ne puisse être tenu pour responsable d'événements survenus sous un gouvernement précédent, il est clairement responsable de toutes suites que de tels événements peuvent continuer d'avoir depuis son accession au pouvoir.

65. En cas de changement de régime dans un pays, le nouveau gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier aux conséquences que les faits sur lesquels porte une plainte auraient pu continuer à avoir depuis son arrivée au pouvoir, bien que ces faits se soient produits sous le régime de son prédécesseur.

Demandes d'ajournement de l'examen des cas

66. Lorsqu'il lui est demandé par l'organisation plaignante ou par le gouvernement en cause de surseoir à l'examen d'un cas dont il est saisi ou de suspendre cet examen, le comité a pour principe de se déterminer en toute liberté, après avoir apprécié les motifs invoqués et les circonstances entourant l'affaire ¹¹.

¹¹ 274^e rapport, cas n^{os} 1455, 1456, 1696 et 1515, paragr. 10.

Missions sur place

67. À divers stades de la procédure, on peut envoyer sur place un représentant de l'OIT, notamment dans le cadre de contacts directs, en vue de rechercher une solution aux difficultés rencontrées, soit lors de l'examen d'un cas, soit au stade de la suite à donner aux recommandations du Conseil. De telles missions, cependant, ne peuvent être établies que sur invitation des gouvernements intéressés ou, tout au moins, avec leur consentement. En outre, dès réception d'une plainte contenant des allégations d'un caractère particulièrement grave, et après avoir obtenu l'approbation préalable du président du comité, le Directeur général peut désigner un représentant dont le mandat consiste à établir des contacts préalables pour les raisons suivantes: faire part aux autorités compétentes du pays de la préoccupation suscitée par les événements décrits dans la plainte; expliquer à ces autorités les principes de la liberté syndicale concernés; obtenir des autorités une première réaction, ainsi que des observations et des informations concernant les questions soulevées dans la plainte; expliquer aux autorités la procédure spéciale dans les cas de violation alléguée des droits syndicaux et, en particulier, la formule des contacts directs à laquelle il pourrait être recouru par la suite à la demande du gouvernement en vue de faciliter l'appréciation, en toute connaissance de cause, de la situation par le comité et le Conseil d'administration; inciter les autorités à communiquer aussitôt que possible une réponse détaillée contenant les observations du gouvernement au sujet de la plainte. Le rapport du représentant du Directeur général peut être soumis au comité à sa session suivante pour examen, avec toutes les autres informations qui auront été réunies. Le représentant de l'OIT peut être un fonctionnaire du BIT ou une personnalité indépendante désignée par le Directeur général. Il va de soi, néanmoins, que la mission du représentant de l'OIT consiste surtout à relever les faits et à rechercher sur place des possibilités de solution, le comité et le Conseil conservant toute leur compétence pour apprécier la situation à l'issue des contacts directs.

68. Le représentant du Directeur général chargé d'une mission sur place ne saurait mener à bien sa tâche, et en conséquence être pleinement et objectivement informé sur tous les aspects du cas sans avoir la possibilité de s'entretenir librement avec toutes les parties intéressées ¹².

¹² 229^e rapport, cas n° 1097, paragr. 51.

Audition des parties

69. Le comité décidera, dans des cas appropriés et en tenant compte des circonstances propres à l'affaire, de l'opportunité d'entendre les parties, ou l'une d'entre elles, au cours de ses sessions en vue d'obtenir des informations plus complètes sur cette affaire. Il peut le faire notamment dans les cas suivants: *a)* dans les cas appropriés où les plaignants et les gouvernements ont présenté des déclarations contradictoires sur le fond de l'affaire et où le comité pourrait estimer utile que les représentants des parties fournissent oralement des informations plus détaillées que demanderait le comité; *b)* dans les cas pour lesquels il paraîtrait utile au comité d'avoir un échange de vues avec, d'une part, le gouvernement en cause aussi bien que, d'autre part, avec les plaignants sur certaines questions importantes, afin d'apprécier non seulement l'état actuel de la question, mais aussi les possibilités d'une évolution en vue de la solution des problèmes rencontrés et de tenter une conciliation sur la base des principes de la liberté syndicale; *c)* dans les autres cas où des difficultés particulières se sont posées dans l'examen des questions soulevées ou dans l'application des recommandations du comité et où le comité estimerait qu'il conviendrait de débattre des questions avec le représentant du gouvernement intéressé.

Suites données aux recommandations du comité

70. Dans tous les cas où il suggère au Conseil d'administration de formuler des recommandations à un gouvernement, le comité ajoute à ses conclusions relatives à de tels cas un alinéa par lequel le gouvernement intéressé est invité à indiquer, après une période raisonnable compte tenu des circonstances de chaque affaire, les suites qu'il a pu donner aux recommandations qui lui ont été adressées.

71. Une distinction est opérée entre les pays ayant ratifié une ou plusieurs conventions de liberté syndicale et ceux ne les ayant pas ratifiées.

72. Dans le premier cas (conventions ratifiées), l'examen des suites données aux recommandations du Conseil incombe normalement à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dont l'attention est expressément attirée dans le paragraphe de conclusion des rapports du comité sur les divergences existant entre la législation ou la pratique nationale et les termes des conventions, ou sur l'incompatibilité d'une situation donnée avec les normes de ces instruments. Cette possibilité n'est évidemment pas de

nature à empêcher le comité lui-même d'examiner, en suivant la procédure indiquée ci-dessous, la suite donnée à certaines recommandations qu'il a faites, ce qui peut être utile compte tenu de la nature ou de l'urgence de certaines questions.

73. Dans le second cas (conventions non ratifiées), s'il n'y a pas de réponse ou si la réponse donnée n'est pas satisfaisante en tout ou en partie, l'affaire peut être suivie sur une base périodique, le comité chargeant le Directeur général, à intervalles appropriés selon la nature de chaque cas, de rappeler la question à l'attention du gouvernement intéressé et de solliciter de lui des informations sur la suite donnée aux recommandations approuvées par le Conseil d'administration. Le comité lui-même fait, de temps à autre, le point de la question.

74. Le comité peut recommander au Conseil d'administration d'essayer d'obtenir l'agrément du gouvernement intéressé pour qu'un cas soit renvoyé à la Commission d'investigation et de conciliation. Le comité est appelé à faire rapport au Conseil d'administration sur les progrès réalisés pour tous les cas dont celui-ci a déterminé qu'ils justifient un examen plus approfondi. Dans le cas où le gouvernement faisant l'objet de la plainte refuse son agrément au renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation ou n'a pas, dans les quatre mois, répondu à une demande tendant à obtenir cet agrément, le comité peut formuler, dans un rapport au Conseil d'administration, des recommandations concernant toute autre mesure appropriée qui, à son avis, pourrait être prise par le Conseil d'administration. Dans certains cas, le Conseil d'administration a lui-même discuté des mesures à prendre dans le cas où un gouvernement ne donne pas son agrément pour le renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation.

Document n° 91

Conférence de la paix de Paris, Commission de la législation internationale du travail, séance du 27 février 1919, La Paix de Versailles, pp. 377-379



**LA PAIX
DE VERSAILLES**

140700
P. 2

351.83(1)

366474

CONFÉRENCE DES PRÉLIMINAIRES DE PAIX

Commission
de la Législation Internationale
du Travail



Sir Malcolm DELEIVINGNE. Je propose un nouvel article, se référant à une question de procédure et qui serait ainsi conçu : « Toutes questions, toutes difficultés, relatives à l'interprétation de la présente Convention et des Conventions ultérieures, conclues par les Hautes Parties Contractantes en vertu de la présente Convention, seront soumises à l'appréciation du Tribunal mentionné plus haut. Les décisions du Tribunal International en cette matière ne sont pas susceptibles d'appel ».

M. BARNES. Quant à l'endroit où il conviendrait d'insérer cet article on pourrait s'en remettre au Comité de Rédaction. Sera-ce après l'article 28 ou 33 ? Le Comité de Rédaction verra et décidera.

LE PRÉSIDENT. Est-il bien judicieux de préciser que les décisions du Tribunal International sur ces matières ne seront pas susceptibles d'appel ? *Quid* si ce Tribunal International donne à la stipulation obscure un sens qui ne correspond pas à celui que les auteurs du texte avaient en vue ?

M. BARNES. Ce sera l'affaire de la prochaine session de la Conférence de remettre le texte en question.

LE PRÉSIDENT. Cela n'est pas dit dans le texte actuel ; il faudrait le dire expressément de façon à montrer que ce n'est pas « final ». D'une manière générale je n'aime pas les décisions sans appel ; rien n'est sans appel, rien n'est « final », pas même la mort.

M. BARNES. Lorsqu'on a rédigé la phrase, on n'a pas tenu sans doute suffisamment compte de la différence des situations ; la solution pourrait être que la Conférence dont la décision n'a pas été interprétée comme elle croit qu'elle aurait dû l'être n'a qu'à remettre la question à l'ordre du jour de sa prochaine session.

M. FONTAINE, *Secrétaire général*. Il ne peut y avoir de doute sur le droit de la Conférence de reprendre un texte : un texte est obscur, il doit être interprété ! Si la Conférence a voulu dire autre chose que l'interprétation généralement donnée au texte ou si elle a changé d'avis, — car ce ne sont pas forcément les mêmes personnes qui siègeront, — elle a le droit de faire une nouvelle rédaction. C'est ce qui se passe chaque jour pour les actes réglementaires : une loi est rédigée, on va devant la Cour de cassation qui indique le sens précis. Si le législateur n'est pas content, il n'a qu'à rédiger une nouvelle loi ; si un ministre n'est pas satisfait de l'interprétation donnée à un décret, il en prend un autre. Il n'y a là aucune difficulté. Ce que demande M. Gompers est nécessaire et il n'y a pas à craindre que personne puisse s'y opposer.

M. Stanislas PATEK. L'addition que demande M. le Président est tout à fait juste ; mais il faut l'inscrire dans le texte, de façon que la Conférence puisse reprendre la matière autrement sans se voir opposer l'objection *res judicata*.

M. FONTAINE, *Secrétaire général*. On a toujours le droit de faire une nouvelle convention.

M. Stanislas PATEK. Non ! il est essentiel qu'on ne puisse présenter l'objection *res judicata*.

LE PRÉSIDENT. Dire qu'il suffira de faire une autre convention n'est pas simple.

M. FONTAINE, *Secrétaire général*. Ce n'est pas simple, mais il n'est pas possible de concevoir que la Conférence, sans une nouvelle convention, puisse se prononcer contre l'interprétation du Tribunal international, ou alors il ne faut pas charger ce tribunal d'interpréter.

Sir Malcolm DELEVINGNE. Il y aurait en tous cas à distinguer la Convention actuellement en discussion des futures conventions de travail. En ce qui concerne la Convention actuelle qui doit faire partie du pacte général de la Société des Nations, il ne semble pas possible de faire interpréter par un autre tribunal que par le Tribunal international dépendant de la Société des Nations. Est-il bien indiqué de donner le droit d'interprétation à une session de la Conférence plutôt qu'un Tribunal international ? La Conférence verra son personnel se renouveler — ce ne seront plus les mêmes Délégués — ; seront-ils meilleurs juges en ce qui concerne l'interprétation d'un texte que le Tribunal international ? C'est douteux.

Il vaut donc mieux, à mon avis, conserver le texte présenté.

M. JOUHAUX. Il y a tout de même dans les explications qui viennent d'être échangées deux points de vue qui ne sont pas tout à fait semblables : en ce qui concerne la Convention actuelle, il s'agit bien plus d'une convention juridique que d'une convention de travail et je comprends que ce soit le tribunal de la Société des Nations qui interprète, quitte à la Conférence elle-même à reprendre tout ou partie de cette convention, si elle n'est pas interprétée dans le sens conçu par elle. Mais lorsqu'il s'agit d'une convention de travail, je ne pense pas que les membres du Tribunal international soient plus qualifiés que les Délégués de la Conférence du Travail pour l'interpréter.

M. BARNES. La Conférence ne siège pas en permanence ; si entre deux sessions il y a une difficulté, qui jugera ?

Sir Malcolm DELEVINGNE. Si la Conférence du Travail était un corps toujours semblable à lui-même, le plus simple serait de lui laisser interpréter les décisions ; mais en fait, nous avons vu que la composition de la Conférence variera selon les matières traitées : à une session ce sera une question agricole, à une autre session ce sera la question des mines. Pourquoi dire que d'une session à l'autre ce seront les membres de la Conférence qui seront les plus compétents pour interpréter la convention sur telle ou telle matière, et pourquoi se laisser effrayer par cette idée qu'un tribunal judiciaire peut interpréter une clause du travail ? Cela est continuel dans la vie intérieure des nations : de plus en plus les questions du travail sont tranchées par des juges de profession.

M. JOUHAUX. C'est bien pour cela que la question se pose.

M. FONTAINE, *Secrétaire général*. L'interprétation des juges ordinaires est généralement favorable aux questions du Travail tandis que le Conseil d'Etat ne tranche pas toujours dans le même sens.

M. JOUHAUX. C'est un point que je conteste.

LE PRÉSIDENT. Je tiens à m'associer à la manière de voir de M. Jouhaux. Nous connaissons les juges.

Nous pourrions voter séparément sur chaque paragraphe et, en ce qui concerne le paragraphe premier, je propose qu'on rédige ainsi : « Seront soumises à l'appréciation du tribunal international mentionné dans la présente convention » et non « mentionné plus haut », étant donné que nous ne savons pas encore à quelle place viendra s'intercaler cet article additionnel (*Adhésion*).

(Le paragraphe premier, mis aux voix, est adopté).

Sir Malcolm DELEIVINGNE. La Délégation Britannique retire, après les observations qui viennent d'avoir lieu, le deuxième paragraphe, pour ne pas poser une question qui, selon elle, n'existe pas.

(La Commission décide de s'ajourner à l'après-midi, 15 heures).

La séance est levée à 13 heures.

Document n° 92

CIT, 3^e session, 1921, Rapport du Directeur général,
paragr. 164-167



SOCIÉTÉ DES NATIONS
LEAGUE OF NATIONS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE

TROISIÈME SESSION

THIRD SESSION

GENÈVE — GENEVA
1921



RAPPORT DU DIRECTEUR
REPORT OF THE DIRECTOR

DEUXIÈME ÉDITION.
SECOND EDITION.



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
GENÈVE — GENEVA
1921

09605

traire à la constitution de l'Organisation internationale du Travail.

En second lieu, de nombreux Etats ont demandé au Bureau des indications sur la portée des diverses dispositions des conventions. Ils l'ont fait en particulier pour les huit heures. Ces demandes ont été nombreuses et nous en avons indiqué plus haut les principales.

163. Si la Grande-Bretagne avait consulté le Bureau sur les deux difficultés qu'elle a soulevées dans sa lettre au sujet des heures supplémentaires et au sujet de la réglementation du travail dans les chemins de fer, peut-être, à la suite de conversations attentives, une solution aurait-elle pu être trouvée.

Le Bureau s'est toujours défendu, au moment même où il donnait son avis officieux sur les interprétations proposées, de donner un avis qui pût être juridiquement invoqué. Le Bureau, comme tel, n'a pas qualité pour donner une interprétation authentique des textes des conventions.

Mais il n'est peut-être pas impossible de trouver dans l'Organisation telle qu'elle existe le moyen de résoudre cette difficulté.

164. Les articles d'une convention sont rédigés avec l'intention d'amener les conditions du travail à un niveau sensiblement équivalent dans les divers pays, tout en tenant compte des situations particulières qui peuvent résulter des différences dans les méthodes de l'organisation industrielle. Il est donc indispensable de découvrir quelque moyen de définir avec un caractère certain d'autorité le degré plus ou moins grand d'élasticité qui peut être laissé à chaque disposition d'une convention. Il convient d'observer qu'une telle définition en ce qui concerne un article donné d'une convention a une portée telle qu'elle ne peut être fixée par un seul pays. La convention considérée dans son ensemble et chacun de ses articles pris isolément font en effet l'objet de négociations à la Conférence internationale du Travail et représentent la somme des efforts de la Conférence. C'est donc l'Organisation internationale du Travail tout entière qui se trouve intéressée dans les interprétations données à l'acte qu'elle a créé et qui peut subir la répercussion de ces interprétations. Les intentions de la Conférence pourraient être entièrement faussées si chaque pays se trouvait obligé d'interpréter pour son propre compte les articles de la convention et pour la raison simplement qu'il n'existerait aucune autorité à laquelle il pourrait demander avis.

165. En l'absence de toute autorité reconnue pour donner de telles interprétations, on comprendrait très bien le raisonnement que peuvent faire des pays importants comme la Grande-Bretagne. Dès l'instant où ils auront ratifié la convention, dès l'instant où ils peuvent être engagés pour dix années à en ob-

tenir leur opinion, and such a procedure would be contrary to the constitution of the International Labour Organisation.

In the second place, several States have requested the Office to furnish them with an expression of its opinion as to the meaning of various provisions in the Draft Conventions, especially on the subject of the 8-hour day. Such requests have been frequent; mention has been made above of the more important of them.

163. If Great Britain had consulted the Office with regard to the two difficulties which it raised in its letter with reference to overtime and the regulation of work on the railways, perhaps careful consideration on both sides might have led to a solution.

The International Labour Office has always taken care, when it gave its private opinion with regard to the interpretation of the Draft Conventions, not to give an opinion which might be regarded as authoritative, because the Office, as such, is not competent authoritatively to interpret the texts of the Draft Conventions. But it may not be impossible to find in the Organisation as at present constituted a means of overcoming this difficulty.

164. It should be remembered that the Articles of a Convention are drafted with the intention, on the one hand, of securing an equivalent standard and on the other of allowing for national differences of industrial organisation and method. It is therefore necessary that there should be some means whereby the elasticity which is properly allowed by any given Article can be authoritatively defined. Any such definition of the application which is permissible as regards any given Article cannot, however, be regarded as a question for one country only. The Convention as a whole and each Article of it is negotiated by the International Labour Conference and is the joint product of its effort. The whole of the International Labour Organisation therefore is interested in and may be affected by the interpretations which are given to the instrument which it has created. The intentions of the Conference might be entirely falsified if each country were obliged to interpret the Articles of the Conventions for itself because there was no authority whose advice it could seek.

165. In the absence of any authority recognised for this purpose, it is easy to understand the reasoning of important countries like Great Britain. The moment they ratify the Draft Convention and consequently undertake to apply its provisions for a period of 10 years they become, by

server les clauses, ils sont, en vertu des articles 412 et suivants du Traité de Paix, exposés à toutes réclamations qui pourraient surgir ou d'une organisation ou d'un autre Etat, et qui pourraient entraîner à leur égard l'ouverture des procédures prévues au Traité de Paix.

Force serait donc d'avoir une autorité compétente pour donner une interprétation des conventions et pour garantir ainsi les Etats contractants contre des plaintes arbitraires. Il serait en effet quelque peu scandaleux de voir un Etat où l'application des huit heures serait encore bien incertaine ou incomplète, déposer, pour une raison quelconque, une réclamation contre un Etat, comme la Grande-Bretagne, sous prétexte que telle ou telle clause de la convention est mal observée.

166. La question est délicate. Le Traité de Paix n'a pas prévu explicitement l'institution d'une autorité compétente pour interpréter. On peut suggérer cependant que cette autorité pourrait être le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. C'est, en effet, le Conseil d'administration qui est à l'origine de toutes les procédures qui peuvent être ouvertes au sujet de l'application des conventions. C'est lui qui, en vertu de l'article 409, transmet toutes réclamations aux Gouvernements mis en cause. C'est lui qui les invite à faire sur la matière les déclarations qu'il juge convenables. C'est lui qui, en vertu de l'article 410, a le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse faite. C'est lui qui, s'il le juge à propos, dans le cas d'une plainte d'un Etat contre un Etat, saisit une Commission d'enquête. Et c'est lui encore, en vertu de l'article 420, qui reçoit d'un Gouvernement en faute avis des mesures qui ont été prises pour se conformer, soit aux recommandations d'une Commission d'enquête, soit à une décision de la Cour permanente de justice internationale.

C'est donc à lui que semblerait devoir revenir, en toutes ces matières, le pouvoir de décider si une convention est ou non appliquée. C'est à lui que reviendrait dans tous ces cas, le pouvoir d'interprétation.

Or, ce n'est en aucune manière étendre ce pouvoir, c'est en demander simplement l'application logique et constante, que de saisir le Conseil d'administration des problèmes d'interprétation des conventions avant comme après ratification. C'est lui qui peut, pour ainsi dire, établir à l'avance la jurisprudence. C'est lui qui peut donner ainsi garantie aux Etats.

virtue of Article 412 of the Treaty of Peace and the Articles immediately following, exposed to any complaints which may be made by an organisation or another country and which may necessitate with regard to them the opening of the procedure laid down in the Treaty of Peace for such cases of complaint.

It would therefore be necessary to have an authority competent to give an interpretation of the Draft Conventions and thus to guarantee contracting States against arbitrary complaints. It would indeed be somewhat anomalous if a State in which the 8-hour day was still indefinitely or incompletely applied made a complaint for whatever reason against a country like Great Britain, alleging that any given provision was not being effectively observed.

166. The Treaty of Peace has not dealt with this delicate question by the explicit designation of an authority competent to give interpretations.

It may be suggested that the competent authority in this respect should be the Governing Body of the International Labour Office. It is the Governing Body which sets in motion the procedure which may be resorted to with regard to the application of Draft Conventions. It is the Governing Body which by virtue of Article 409 communicates any complaints which may be made to the Governments concerned, and it is the Governing Body which invites them to make any statement which may be considered desirable with regard to the point at issue. It is the Governing Body which by virtue of Article 410 has the right to publish the complaint received and the reply made thereto. The Governing Body also, if it considers such procedure necessary in the case of a complaint made by one State against another, may apply for the appointment of a Commission of Enquiry, and by virtue of Article 420 it receives from a defaulting Government a statement of the measures which have been taken to comply either with the recommendations of a Commission of Enquiry or a judgment of the Permanent Court of International Justice.

It would seem thus that it is the Governing Body which in all such matters should have the power to decide whether a Draft Convention is being applied or not; and therefore necessarily it would seem to be the Governing Body which should have the power of interpretation.

To bring before the Governing Body the difficulties of interpretation of the Draft Conventions before as well as after ratification would not be in any way extending this power, but simply carrying it to its logical conclusion. It is the Governing Body which can, so to speak, create a body of jurisprudence in advance, and which can thus give a guarantee to the States Members.

167. D'ailleurs, il importe de bien définir et limiter ce que pourrait être une telle intervention du Conseil et comment elle se concilierait avec les droits de la Conférence.

Il ne s'agit nullement, en effet, d'empiéter sur les attributions de la Conférence. C'est une chose que d'amender une convention, acte qui est de la compétence exclusive de la Conférence : c'en est une autre de donner une interprétation autorisée à laquelle le pays intéressé pourra se conformer sans risquer de la voir contester dans la suite. Lorsqu'il est question, soit d'ajouter certaines dispositions à une convention, soit de modifier les dispositions existantes, en vue de répondre à des difficultés soulevées dans un pays, la seule méthode prévue par le Traité est celle d'un appel à la Conférence, et le Bureau a pris le plus grand soin de sauvegarder les droits de la Conférence en cette matière. Il n'a jamais perdu de vue la distinction à faire entre les questions d'interprétation et les questions de modification. Dans les cas, comme celui de la Grande-Bretagne où il a considéré que la difficulté soulevée pourrait être résolue par une interprétation, il a proposé que la question fût examinée en premier lieu par le Conseil d'administration. Mais dans le cas où il a estimé que l'obstacle ne pouvait être surmonté sans une modification de la convention existante, comme celui de la convention sur le travail de nuit des enfants et celui de l'adaptation à l'Inde de la convention sur l'âge minimum d'admission, il a porté la question devant la Conférence.

Il convient de noter d'ailleurs que les conventions elles-mêmes, dans leurs articles relatifs à la procédure (par exemple l'article 11 de la convention sur l'accouchement) indiquent la distinction qui doit être faite, puisqu'elles exigent que la question de leur révision ou de leur modification soit d'abord examinée par le Conseil d'administration. Ces dispositions signifient implicitement, mais clairement, que c'est au Conseil d'administration qu'il appartient de décider si la difficulté qui a amené un Etat à demander la révision d'une convention est susceptible d'être résolue par une interprétation de la convention, ou exige au contraire une intervention de la Conférence.

168. La Conférence pourra peut-être, au cours de la présente session, envisager, à la lumière de l'expérience acquise, la possibilité de compléter pour l'avenir les dispositions des conventions relatives à la procédure. Il se produira de toute nécessité des cas dans lesquels des modifications de peu d'importance devront être introduites dans une convention. Pour les raisons qui ont été développées dans la lettre au Gouvernement de l'Inde dont le texte figure plus loin, il est pratiquement impossible d'incorporer ces légères modifications dans les conventions séparées. La Conférence pourrait remédier à cette difficulté, en ce qui concerne

167. It is important, however, to lay down precisely what may be the exact scope of such action on the part of the Governing Body, and how it could be reconciled with the powers of the Conference.

The suggestion which is thus made does not trench in any way on the attributes of the Conference. There is a clear distinction between amending a Convention, which is an act which only the Conference itself can perform, and giving an authoritative interpretation which the State concerned can follow without any fear of its being subsequently challenged. Where it is a question, in order to meet the difficulty of a particular State, of either adding to a Convention or altering some of its provisions, the only machinery provided by the Treaty is that of an appeal to the Conference, and the Office has been careful to safeguard the rights of the Conference in this respect and has always kept the distinction between questions of interpretation and questions of amendment clearly in mind. For example, where, as in the case of Great Britain, it has been considered that the difficulty might be solved by an interpretation, it proposed that the case should be dealt with in the first instance by the Governing Body. But, in the case of the night work of young persons and in the case of the minimum age of admission in India, where the difficulty cannot be got over without an amendment, the matter has been brought before the Conference.

The Conventions themselves, in their formal Articles, (for example, Article 11, in the Maternity Convention) indeed indicate the distinction which it seems desirable to make, since they require that the question of their revision or amendment shall first be dealt with by the Governing Body. The implication clearly is that it is for the Governing Body to decide whether the difficulty which has led a State to ask for the revision of the Convention is such as can be met by an interpretation of the Convention or is such as would require the intervention of the Conference.

168. It may be desirable for the Conference to consider, during this Session and in the light of the experience which is now available, some addition to the formal Articles of the Conventions. Cases where minor amendments to a Convention may be required are bound to arise. For reasons which have been set forth in the letter to the Indian Government (see below) it is practically impossible to embody these in separate Conventions. The Conference might, however, meet the difficulty there indicated, as regards future conventions, by providing in the formal Articles for a method of amendment, say, by requiring that

Document n° 93

BIT, Note sur l'institution éventuelle d'une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions, 1931



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

COMMISSION DU RÈGLEMENT

Genève, 15 octobre 1931.

Note

sur l'institution éventuelle d'une procédure
spéciale pour l'interprétation des conventions.

En 1930, la commission constituée par la Conférence pour examiner les rapports établis en vertu de l'article 403 du Traité de paix avait relevé un certain nombre de divergences dans l'interprétation des conventions par les différents Etats. Le Bureau, ayant signalé ce fait au Conseil d'administration, fut chargé par ce dernier d'étudier les conditions dans lesquelles la Cour permanente de Justice internationale peut être saisie d'une demande d'interprétation des conventions conformément à l'article 423 du Traité de paix. Un rapport sur ce sujet fut soumis par le Bureau au Conseil d'administration qui le discuta pendant sa 51^e session au mois de janvier 1931.

Au cours de la discussion instituée à cet égard au Conseil d'administration, deux questions connexes mais distinctes se trouvèrent soulevées : d'une part, la question des conditions d'application de l'article 423 du Traité de Versailles; d'autre part, la question de l'institution éventuelle d'une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions. Ces deux points furent renvoyés conjointement à la Commission du Règlement. La présente note a pour objet d'exposer le problème

de l'institution d'une procédure d'interprétation des conventions. Le problème de l'application de l'article 423 se trouve examiné dans une autre note.

*

* *

L'interprétation des conventions élaborées par la Conférence constitue un élément essentiel dans le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail. Il est clair que des interprétations divergentes ou arbitraires menaceraient l'oeuvre d'unification législative que les conventions ont pour objet de réaliser chez les Etats qui les ratifient. Aussi bien, la Partie XIII du Traité contient-elle une clause qui prévoit expressément une solution de cette difficulté; l'article 423 dispose, en effet, que toutes questions relatives à l'interprétation des conventions "seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de justice internationale".

Ainsi, le Traité lui-même a prévu une instance pour trancher toute question relative à l'interprétation des conventions: C'est la Cour permanente de justice internationale. On se trouve ^{donc} en présence sur ce point d'un véritable principe constitutionnel.

Comment ce principe constitutionnel fonctionne-t-il pratiquement ? C'est le problème qui fait précisément l'objet de la note sur l'application de l'article 423 que nous soumettons par ailleurs à la Commission du Règlement. Nous nous bornerons à signaler ici que, jusqu'à aujourd'hui, la Cour n'a eu à statuer que cinq fois sur des questions intéressant l'Organisation internationale du Travail et qu'aucune des espèces qui lui ont été soumises ne visait - au

moins directement - l'interprétation du texte des conventions. Est-ce à dire que la compétence de la Cour en matière d'interprétation des conventions soit purement théorique et qu'elle ne soit pas appelée à s'exercer pratiquement ? Assurément non.

Si la Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer directement sur l'interprétation des conventions, c'est que, sans doute, les circonstances n'ont point, quant à présent, nécessité son intervention. Peut-être également les organes de l'Organisation internationale du Travail, aussi bien que les Etats Membres, ont-ils manifesté une timidité un peu excessive à l'égard de la Cour et n'ont-ils pas tiré, de la disposition de l'article 423, tous les effets pratiques qu'elle pourrait donner.

Cependant, en admettant que le recours à la haute juridiction prévu par l'article 423 soit appelé à recevoir une application effective et plus fréquente, il est bien évident que cette procédure ne doit jouer que dans des cas présentant une réelle importance. Or, l'interprétation des conventions soulève chaque jour de nombreuses questions dont il serait fastidieux d'importuner la Cour et qui, pourtant, doivent recevoir une solution.

En dehors de la procédure constitutionnelle de l'article 423, les circonstances de la vie quotidienne de notre Organisation ont donc donné naissance à une procédure officieuse. Le Bureau, sollicité fréquemment de préciser la portée de telle ou telle clause d'une convention, s'est trouvé amené à exprimer des avis sur l'interprétation des conventions. Il a toujours pris soin d'accompagner ces

avis d'une réserve spécifiant qu'il n'a reçu aucune compétence pour formuler des interprétations et que les indications données par lui à cet égard, conservent un caractère officieux. Les lettres du Bureau qui contiennent une interprétation des conventions sont communiquées le plus tôt possible au Conseil d'administration et sont publiées dans le Bulletin Officiel du Bureau. Cette publicité a pour objet, non seulement de renseigner les intéressés sur les interprétations données, mais de permettre la critique de ces interprétations. Si l'avis du Bureau ne fait l'objet d'aucune contestation, il est permis d'admettre, dans une certaine mesure, qu'il représente une opinion communément acceptée.

Ainsi, dans l'état actuel des choses, deux procédures sont possibles pour l'interprétation des conventions : une procédure officielle prévue par le Traité et à laquelle, jusqu'à présent, on n'a pas eu recours ; une procédure officieuse, sans valeur juridique définie, mais qui se trouve appliquée couramment dans la pratique.

*

* *

La situation que nous venons d'exposer présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Elle constitue un système pourvu d'une grande souplesse pratique sans cependant enfreindre les principes constitutionnels de la Partie XIII. Nous croyons pouvoir affirmer que le Bureau s'est constamment efforcé de définir avec objectivité la portée du texte des conventions et nous nous permettons de penser que les interprétations qu'il a données ont éclairé utilement les gouvernements ainsi que les

organisations patronales et/ouvrières. Par ailleurs, le caractère officieux de ces interprétations a toujours été soigneusement marqué afin de réserver entièrement les décisions éventuelles de la Cour permanente de justice internationale qui constitue, aux termes du Traité, l'instance compétente dans ce domaine.

Toutefois, le système actuellement pratiqué n'est pas non plus sans défauts. Son premier inconvénient consiste dans le fait que, comme nous l'avons dit plus haut, la Cour n'a jamais encore exercé sa compétence en matière d'interprétation des conventions internationales du travail et que cette interprétation a toujours été donnée de façon officieuse. Il serait à souhaiter que les intéressés ne reculent point devant une consultation de la Cour lorsque la question soulevée présente une certaine importance. Le fonctionnement normal et complet du système actuel nous paraît exiger, en effet, que la compétence de la Cour en matière d'interprétation des conventions soit non seulement reconnue en droit mais exercée en fait.

Cependant, à supposer que notre vœu sur ce point soit réalisé, pourrait-on dire que l'interprétation des conventions se trouve assurée d'une manière parfaitement satisfaisante? Nous n'oserions l'affirmer. Entre la procédure officieuse qui consiste à consulter le Bureau et la procédure constitutionnelle qui consiste à saisir la Cour permanente de justice internationale, nous pensons qu'il y aurait quelque utilité à prévoir une procédure intermédiaire qui, sans posséder l'autorité suprême de la Cour, donnerait toutefois aux Membres de l'Organisation, des garanties plus complètes que n'en offrent les avis du Bureau.

En d'autres termes, nous croyons qu'il y aurait avantage à maintenir le système de fait et de droit qui existe

dès à présent, en le complétant toutefois par la création d'une instance intermédiaire entre la Cour permanente de justice internationale et le Bureau international du Travail. Il reste à considérer dans quelles conditions cette instance nouvelle pourrait être créée.

*

* *

Il est possible d'envisager plusieurs solutions du problème qui nous occupe, soit que l'on crée un organe nouveau, soit que l'on confie des fonctions nouvelles à des organes déjà existants.

La constitution d'un organe spécial créé de toutes pièces pour donner des avis sur l'interprétation des conventions ne nous paraît pas désirable. Cette innovation apporterait, nous semble-t-il, une complication supplémentaire et superflue dans le fonctionnement de notre Organisation. En outre, elle susciterait vraisemblablement quelques doutes sur sa validité juridique : il ne faut pas oublier, en effet, qu'en droit la Cour permanente de justice internationale est seule compétente pour exprimer l'interprétation incontestable des conventions et que toute compétence attribuée en cette matière à d'autres corps doit conserver un caractère officieux et, en quelque sorte, préliminaire. L'attribution de cette compétence officieuse à un organe déjà existant peut se concevoir comme une fonction non officielle et accessoire de cet organe; au contraire, la création d'un corps dont la mission exclusive consisterait à formuler des interprétations dont, en définitive, la Cour se trouve chargée, serait plus difficile à justifier.

Il semble donc préférable de renoncer à la constitution d'un organe nouveau et de rechercher si, parmi les organes déjà existants, il en est un qui puisse jouer le

rôle d'une instance officieuse en matière d'interprétation des conventions.

A cet égard, il est naturel de songer en premier lieu à la Conférence. C'est elle, en effet, qui élabore le texte des conventions et l'on peut soutenir que l'organe qui a adopté les conventions est mieux qualifié que tout autre pour en apprécier la portée exacte. Nous ne méconnaissons pas la valeur d'un tel argument, mais nous avouons qu'il nous paraît forcé sur une vue abstraite. Si la Conférence est une au point de vue du droit théorique, on sait qu'en pratique elle exerce son activité en des sessions successives et que sa composition varie assez sensiblement d'une session à l'autre. En fait la session de la Conférence appelée à se prononcer sur l'interprétation d'une convention serait composée, dans une large mesure, d'autres personnes que la session qui aurait élaboré le texte de la convention à interpréter. L'argument qui prétend lier la compétence pour interpréter à la compétence pour adopter est donc sans grande portée pratique. En droit pur, il paraît plus contestable encore, car les attributions de la Conférence ont été définies par la Partie XIII de façon très claire et sans qu'on ^{en} puisse déduire aucune compétence interprétative au profit de la Conférence. Pas plus qu'une Assemblée législative n'a qualité pour interpréter la loi, la Conférence n'a qualité pour interpréter le texte des conventions. Nous observerons, en outre, que la constitution et l'activité de la Conférence donnent à ce corps un caractère politique peu favorable à l'objectivité qui doit inspirer l'interprétation d'un texte juridique.

Pour ces raisons, il nous semble préférable de renoncer à confier à la Conférence le soin de se prononcer sur l'interprétation des conventions. A notre avis, le Conseil d'administration

serait plus apte que la Conférence à exercer cette tâche importante. Dès 1921, nous avons suggéré au Conseil de formuler des interprétations des conventions. A l'appui de cette suggestion, nous faisons valoir que la Partie XIII elle-même confère au Conseil d'administration un certain pouvoir d'appréciation sur la portée des conventions : il suffit à cet égard, de mentionner le rôle attribué au Conseil dans la procédure de sanctions par les articles 409 et suivants du Traité . Ne pourrait-on, par une extension logique de ces dispositions, admettre que le Conseil se trouve qualifié pour donner des interprétations présentant une autorité satisfaisante ? En sens inverse, on a allégué, il est vrai, que les membres du Conseil d'administration, gouvernementaux ou non, sont souvent attachés à la défense de points de vue particuliers qui les détourneraient de l'impartialité nécessaire ; mais de cette opposition même des points de vue ne doit-on pas espérer qu'il se dégagerait des interprétations tenant compte de toutes les considérations ? On pourrait, sur ce sujet, argumenter longuement si un fait primordial ne dominait toute la question et ne rendait la discussion inutile : c'est le fait que le Conseil d'administration a décliné la tâche que nous lui suggérons d'assumer. Dans ces conditions, la question se trouve tranchée négativement et, à moins que le Conseil ne revienne sur sa décision, il convient de chercher en dehors de lui l'autorité qui serait en mesure d'interpréter les conventions.

Or, si l'on élimine la Conférence et le Conseil d'administration, le choix se restreint nécessairement parmi les diverses commissions qui concourent au fonctionnement de notre Organisation. Entre ces commissions, assez nombreuses, une

seule paraît qualifiée pour se prononcer sur l'interprétation des conventions : c'est la Commission d'experts chargée d'examiner les rapports prévus par l'article 408 du Traité sur l'application des conventions.

On sait que cette commission a été créée en 1927 pour examiner les rapports établis par les Etats en vertu de l'article 408. Ses membres, qui sont actuellement au nombre de dix, sont nommés par le Conseil d'administration. Le choix du Conseil tend à désigner des personnalités indépendantes nommées en raison de leurs qualifications personnelles.

Lors de la constitution de la Commission, le rôle des experts a été défini avec soin. En matière d'interprétation des conventions leur mission était précisée en ces termes :

"Examiner les rapports annuels en vue de noter les
 "divergences d'interprétation des dispositions des
 "conventions dans les divers pays qui les ont ratifi-
 "ées, sans pour cela préjuger en aucune manière la
 "question de savoir quelle est l'interprétation cor-
 "recte de ces dispositions" (Compte rendu de la 10e
 "session de la Conférence, vol.II, page 267.)

Jusqu'à présent, la Commission s'est tenue dans les limites de son mandat original et, si elle a relevé des divergences d'interprétation, elle s'est gardée de formuler elle-même des interprétations. Il est évident, néanmoins, que, par sa nature même, le travail de la Commission doit conduire celle-ci à apprécier la valeur respective des interprétations qu'elle rencontre en examinant l'application des conventions. Il paraît presque inévitable que les experts, mis en présence d'une interprétation manifestement arbitraire, marquent le sens véritable des textes dont la portée leur paraîtrait méconnue. La question

qui se pose aujourd'hui est, en somme, de savoir, si, sur ce point, le rôle de la commission ne doit pas recevoir une extension conforme à la nature des choses.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que lors des débats à la 51^e session du Conseil d'administration, plusieurs orateurs se sont prononcés en faveur de l'attribution d'une compétence interprétative à la Commission d'experts. Il convient de noter également que, pendant la dernière session de la Conférence, le rapport de la Commission chargée d'examiner les rapports établis en vertu de l'article 408 a expressément suggéré de recourir à la Commission d'experts pour trancher, sous réserve des décisions éventuelles de la Cour permanente de justice internationale, les divergences d'interprétation qui se sont manifestées dans la pratique. La Commission, rappelant un vœu adopté en 1930 par la Conférence, a demandé que le Conseil d'administration fît rapport à la Conférence sur le problème de l'interprétation des conventions.

On se trouve donc en présence d'une question formellement posée, sur laquelle la Commission du Règlement et le Conseil d'administration doivent se prononcer et faire rapport à la Conférence.

*

* *

L'attribution d'une compétence interprétative à la Commission d'experts chargée d'examiner les rapports prévus par l'article 408 est, sans doute, de nature à soulever certaines objections.

On peut alléguer que l'interprétation des conventions par les experts ne serait pas plus authentique que celle que donne déjà officieusement le Bureau et que l'intervention de

cette nouvelle instance n'aboutirait, par conséquent, qu'à créer un double emploi inutile.

On peut encore faire valoir qu'il ne suffirait pas de réserver la compétence de la Cour permanente de justice internationale pour éviter des conflits éventuels entre la Cour et la Commission d'experts et qu'une divergence de vues entre ces deux corps, en dépit de la disposition du Traité qui donne à la Cour le droit de décider sans appel, entraînerait un certain trouble dans l'application des conventions.

On peut, enfin, observer que la Commission d'experts ne se réunit, du moins quant à présent, qu'une fois par an pour une brève session de quelques jours et que sa tâche actuelle est déjà trop lourde pour qu'il soit possible de lui confier sans inconvénient une tâche nouvelle.

Ces objections sont sérieuses et méritent assurément d'être prises en considération. Mais on peut, semble-t-il, prendre certaines dispositions pour y parer.

Que les interprétations de la Commission doivent conserver un caractère officieux, cela est inévitable étant donnée la disposition de l'article 423 du Traité; mais ces interprétations, données par un corps de personnalités indépendantes, auraient cependant une valeur pratique inévitabile puisqu'elles émaneraient des experts chargés d'examiner les rapports sur l'application des conventions. Quant à un conflit éventuel avec la Cour, on devrait l'éviter, en prenant soin de donner à l'interprétation des experts un caractère préliminaire réservant l'intervention éventuelle de la Cour. Enfin l'objection qui consiste à invoquer la tâche déjà lourde des experts pourrait être écartée grâce à des aménagements administratifs et budgétaires.

Mais, à la vérité, la solution qui consisterait à donner des attributions d'interprétation à la Commission d'experts

pourrait se justifier, surtout par deux considérations essentielles. D'une part, cette commission paraît être l'organisme qui présente, au sein de l'Organisation internationale du Travail, les meilleures garanties d'impartialité. D'autre part, la nature même de ses fonctions conduit forcément la Commission à examiner la portée des dispositions des conventions : cette activité présente une connexité si étroite avec l'interprétation à donner aux conventions qu'il semble naturel de charger la commission de résoudre les difficultés qui peuvent surgir en cette matière.

Si l'on décidait de charger la Commission d'experts de donner des avis sur l'interprétation des conventions, il serait indispensable de prendre à cet effet un certain nombre de mesures.

En premier lieu, il conviendrait d'élargir le mandat actuel de la Commission en définissant exactement la nouvelle tâche dont elle serait chargée.

En second lieu, il serait nécessaire de prévoir la procédure suivant laquelle elle exercerait ses attributions nouvelles. En particulier, il y aurait lieu de décider si les interprétations officieuses formulées par le Bureau seraient toujours soumises à son appréciation et de réserver, par des dispositions appropriées, le recours éventuel à la Cour permanente de justice internationale.

Nous croyons inutile, dans l'état actuel de la question, de présenter des propositions détaillées à cet égard. Il importe, en effet, que la Commission du Règlement exprime d'abord sa manière de voir sur le principe même de la solution que nous avons exposée. Et si, en définitive, le Conseil d'administration se prononçait en faveur de cette solution, nous étudierions les moyens propres à réaliser son application pratique.

*

* *

S'il nous est permis de tirer en quelques mots la conclusion des considérations qui précèdent, nous dirons que le régime actuellement appliqué pour l'interprétation des conventions réalise, dès à présent, une solution qui paraît acceptable. Toutefois, il pourrait être amélioré et nous croyons que l'institution d'une instance intermédiaire entre le Bureau international du Travail et la Cour permanente de justice internationale serait, sinon nécessaire, du moins utile. En cette matière, cependant, il convient de ne pas perdre de vue un principe constitutionnel essentiel : c'est le principe de la compétence de la Cour permanente de justice internationale, qui résulte du Traité lui-même. Sous réserve que ce principe ne reçoive aucune atteinte, toutes les solutions sont concevables. Celle qui nous paraîtrait la plus facile à réaliser consisterait à charger la Commission des experts de l'article 408 de donner, le cas échéant, l'interprétation des conventions tout en maintenant, dans ce domaine, le rôle actuel du Bureau international du Travail et de la Cour permanente de justice internationale. L'attribution de cette compétence nouvelle à la Commission constituerait un élargissement naturel de sa mission actuelle et offrirait aux Membres de l'Organisation des garanties qui favoriseraient vraisemblablement le progrès des ratifications.

6 août 1931.

Document n° 94

BIT, Note sur l'application de l'article 423 du Traité de paix (Consultation de la Cour), 1931



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

COMMISSION DU REGLEMENT

Genève, 15 octobre 1931.

N O T E

sur l'application de l'article 423

du Traité de paix

(Consultation de la Cour).

A l'occasion d'un rapport du Bureau sur les travaux de la commission chargée par la Conférence d'examiner les rapports annuels prévus par l'article 408 du Traité, le Conseil d'administration s'est trouvé amené, pendant sa 50ème session, tenue à Bruxelles en octobre 1930, à considérer la question de l'application de l'article 423 du Traité de paix. En effet, la commission de la Conférence ayant relevé certaines divergences dans l'interprétation des conventions, le Bureau avait rappelé à ce sujet que la Cour permanente de Justice internationale est compétente pour se prononcer sur l'interprétation des conventions en vertu de l'article 423. On sait que cette disposition est ainsi conçue :

"Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité (la Partie XIII) et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite Partie seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale."

M. Cersted, à la 50ème session, présenta un certain nombre d'observations au sujet de l'application de l'article 423

et, sur sa demande, le Conseil d'administration chargea le Bureau de lui présenter, à sa session suivante, une note sur la procédure à suivre pour saisir la Cour conformément à l'article 423.

Cette note fut soumise à la 51ème session du Conseil, au mois de janvier 1931. Une discussion assez longue s'engagea à cette occasion et deux questions connexes furent examinées : à la question, primitivement soulevée, de l'application de l'article 423, vint s'ajouter en effet la question de l'institution d'une procédure nouvelle pour interpréter les conventions. L'ensemble de ces deux questions fut renvoyé pour étude à la Commission du Règlement. Nous estimons que les deux questions dont il s'agit, malgré leur relation évidente, constituent deux sujets bien distincts et, pour la commodité de ses débats, nous croyons utile de soumettre à la Commission du Règlement deux notes séparées. Nous n'examinerons dans la présente note que le problème de l'application de l'article 423; nous avons consacré une autre note à l'institution éventuelle d'une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions,

*

* *

Dans la note que nous avons soumise au mois de janvier 1931 au Conseil d'administration, nous avons exposé dans son ensemble la question de la procédure à suivre pour saisir la Cour permanente de Justice internationale conformément à l'article 423, Il nous suffira de rappeler ici en quelques mots les considérations qui n'ont pas fait l'objet d'une discussion spéciale au Conseil d'administration, en réservant de

nouveaux développements aux seuls points qui ont suscité des observations de la part des membres du Conseil.

La compétence de la Cour pour interpréter les conventions internationales du travail est établie par l'article 423 dans les termes les plus généraux. Elle peut s'exercer sous les deux formes par lesquelles la Cour manifeste son activité : soit en matière contentieuse, soit en matière consultative. A notre avis, la décision de la Cour rendue en vertu de l'article 423, a un caractère obligatoire pour l'Organisation internationale du Travail et pour ses Membres, aussi bien en matière consultative qu'en matière contentieuse.

Lorsqu'elle exerce ses fonctions en matière contentieuse, la Cour rend des arrêts. Dans ce cas, sa compétence *ratione materiae* est limitée aux différends, c'est-à-dire aux litiges nés et actuels. Quant à sa compétence *ratione personae*, elle est limitée par l'article 34 du Statut de la Cour aux Etats ou aux Membres de la Société des Nations : seuls ceux-ci ont qualité pour se présenter devant la Cour statuant au contentieux et ce droit est refusé aux organismes internationaux aussi bien qu'aux particuliers. En matière contentieuse, les parties saisissent directement la Cour, soit par un compromis, soit par une requête unilatérale. L'introduction de l'instance par une requête unilatérale n'est recevable que lorsque le différend porte sur une question à l'égard de laquelle la Cour possède une compétence obligatoire, ce qui est précisément le cas pour les différends relatifs au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail. Toutefois, la décision de la Cour statuant au contentieux sur un différend relatif à l'interprétation d'une convention du travail est précédée de la procédure de plainte prévue par les articles 411 et suivants du Traité de paix.

Lorsqu'elle exerce ses fonctions en matière consultative, la Cour émet des avis. Sa compétence *ratione materiae* est alors illimitée : elle s'étend à "tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée" (article 14 du Pacte). Par contre, sa compétence *ratione personae* en matière consultative est extrêmement restreinte : le droit de demander à la Cour un avis consultatif est attribué par l'article 14 du Pacte au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations, à l'exclusion des autres organismes internationaux et des Etats. Mais, c'est précisément ce dernier point qui a fait l'objet d'une discussion à la 51ème session du Conseil d'administration et il convient de l'examiner d'une façon plus approfondie.

*

* *

Si l'on admet que la compétence de la Cour en matière consultative ne peut s'exercer qu'à la requête du Conseil et de l'Assemblée, on constate que l'application de l'article 423 risque d'être gravement entravée. En effet, la procédure contentieuse étant expressément réservée aux Etats par le Statut de la Cour, d'une part, et la procédure consultative n'étant ouverte qu'au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations, d'autre part, il est évident que les organes de l'Organisation internationale du Travail (Conférence et Conseil d'administration) se voient privés de tout accès direct à la Cour. Cette solution est difficile à concilier avec le texte et l'esprit de l'article 423. Pour que cette dernière disposition se trouvât pleinement satisfaite, il faudrait, en effet, que les organes ou les Membres intéressés de l'Organisation internationale du Travail eussent la possibilité

de saisir la Cour directement de la question ou difficulté qu'il appartient à la Cour de résoudre en vertu de l'article 423. Si, au contraire, le droit d'ouvrir la procédure consultative devait être nécessairement subordonné à une décision du Conseil, ou de l'Assemblée de la Société des Nations, il est clair que l'article 423 risquerait de perdre, dans une large mesure, son efficacité pratique.

Cette situation, qui depuis longtemps avait préoccupé le Bureau international du Travail, n'a pas manqué de frapper plusieurs membres du Conseil d'administration au cours de la 51^{ème} session. Certains d'entre eux exprimèrent l'opinion que l'article 423 du Traité de paix ne possédait pas une valeur juridique inférieure à celle de l'article 14 et que l'établissement d'une barrière entre l'Organisation internationale du Travail et son juge naturel était peu admissible.

Dans cet esprit, M. Oersted proposa de soumettre à la Cour, par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations, la question suivante :

"Ne faut-il pas reconnaître à l'Organisation internationale du Travail le droit de saisir directement, conformément au principe de l'article 423 du Traité de Versailles, la Cour permanente de Justice internationale de toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Partie XIII dudit Traité et des conventions internationales du Travail ?"

A ce propos, M. de Michelis, allant plus loin que M. Oersted, suggéra que le Conseil d'administration s'adressât directement à la Cour afin de constater si elle déclarerait recevable une demande d'avis formulée en vertu de l'article 423 sans passer par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations.

Le Conseil d'administration, considérant que la question méritait d'être examinée plus attentivement, s'est borné

à décider qu'elle serait renvoyée à la Commission du Règlement qui s'en trouve aujourd'hui saisie.

*

* *

La proposition de M. Oersted, aussi bien dans sa forme propre que dans la forme suggérée par M. de Michelis, a le mérite de poser clairement et sans équivoque une question fort importante pour notre Organisation. Malheureusement cette question nous semble déjà résolue négativement en droit positif.

Notons, tout d'abord, qu'il nous serait difficile de nous rallier à la suggestion de M. de Michelis. Une requête adressée directement à la Cour par le Conseil d'Administration risquerait de paraître peu courtoise à l'égard du Conseil de la Société des Nations. En outre, nous sommes convaincus qu'elle serait écartée de plano par la Cour comme irrecevable. Quant à la procédure proposée par M. Oersted, elle est parfaitement possible et la Cour ne refuserait certainement pas de répondre à la question posée; mais, comme nous l'avons déjà dit, il nous paraît certain que sa réponse serait négative.

Dans la note que nous avons soumise à la 51ème session du Conseil d'Administration, nous exprimions déjà l'opinion que le droit de demander un avis consultatif à la Cour est réservé au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. Si nous n'avons invoqué à l'appui de cette opinion aucune justification particulière, c'est qu'elle nous paraissait incontestable. Notre sentiment demeure tel aujourd'hui et il convient d'exposer, en quelques mots, les raisons qui nous semblent imposer cette solution.

A cet égard, le premier argument et le plus essentiel

résulte du texte même de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Cette disposition, après avoir prévu l'institution de la Cour permanente de Justice internationale, déclare : "Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée". Sans doute, pourrait-on dire que l'article 14 du Pacte, du fait qu'il attribue compétence à la Cour pour donner des avis au Conseil ou à l'Assemblée, n'établit pas nécessairement par là-même l'incompétence de la Cour pour donner de semblables avis à d'autres organes que le Conseil ou l'Assemblée; et cela, surtout, lorsque ces autres organes trouvent dans une disposition du Traité, comme l'article 423, un titre à saisir la Cour. En logique abstraite, un tel argument est soutenable. Mais il se heurte à la méthode d'interprétation stricte qui a toujours prévalu lorsqu'il s'est agi de déterminer la compétence de la Cour. La compétence de la Cour, en effet, ne se présume pas : elle doit résulter d'une clause certaine. Or l'article 14 du Pacte, qui constitue la source et la source unique de la compétence consultative, ne prévoit l'exercice de cette compétence qu'à l'égard du Conseil et de l'Assemblée. Si l'on interprète cette disposition strictement, il paraît donc impossible de ne pas conclure a contrario qu'en dehors du Conseil et de l'Assemblée personne n'a qualité pour demander un avis à la Cour. Vainement alléguerait-on à ce sujet que l'article 423 et l'article 14 du Traité de

paix ont même valeur juridique : les termes de l'article 14 sont trop clairs, en effet, pour qu'il soit possible de leur opposer le texte de l'article 423 qui ne contient, sur ce point, aucune disposition explicite.

La question, du reste, a été résolue d'une façon non équivoque en 1920, lorsque la première Assemblée de la Société des Nations a élaboré le Statut de la Cour. A cette occasion, le Bureau international du Travail avait suggéré d'introduire, dans le Statut, une clause prévoyant que la Cour pourrait donner des avis non seulement au Conseil et à l'Assemblée, mais aussi au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et à la Conférence générale du Travail. Cette proposition n'a pas été acceptée, la sous-commission compétente ayant estimé que "de telles dispositions impliqueraient une extension sensible des devoirs des membres de la Cour et pourraient entraîner des conséquences d'une portée difficile à calculer d'avance." (Rapport de M. Hagerup, documents relatifs à l'adoption du Statut de la Cour, page 211).

La Cour, elle-même, a confirmé, dans son règlement, le principe de la limitation au Conseil et à l'Assemblée de sa compétence *ratione personae* en matière consultative. L'article 72 de son règlement, qui prévoit l'introduction de l'instance pour avis consultatif, dispose en effet que "les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite signée soit par le Président de l'Assemblée ou par le Président du Conseil de la Société des Nations, soit par le Secrétaire général de la Société agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil". Comme on le voit, cette disposition exclut l'hypothèse d'une demande d'avis n'émanant pas du Conseil ou de l'Assemblée.

Ajoutons que le premier rapport annuel de la Cour, établi par le Greffe, déclare catégoriquement : "Les deux seuls organismes qualifiés pour soumettre à la Cour une requête à fin d'avis consultatifs sont donc le Conseil et l'Assemblée" (page 146).

Si l'on considère, enfin, que cette solution est admise en doctrine par l'unanimité des auteurs et qu'elle a été confirmée par tous les précédents intervenus jusqu'à ce jour - en particulier à l'occasion des cinq avis de la Cour relatifs au fonctionnement de notre Organisation-, il est impossible de ne pas conclure que la question se trouve tranchée d'une façon certaine.

On peut affirmer qu'en droit positif, seuls le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations ont qualité pour saisir la Cour en matière consultative. Dans ces conditions, la question que M. Oersted propose de soumettre à la Cour recevrait, à n'en pas douter, une réponse négative et n'apporterait par

conséquent aucune aide efficace en faveur d'une application plus complète de l'article 423 du Traité de paix.

o
o o

Si la proposition faite par M. Cersted ne nous paraît pas de nature à écarter la difficulté qui nous préoccupe, nous pensons cependant qu'elle montre la voie dans laquelle il convient de s'engager.

En quoi consiste la question à résoudre ? Nous croyons qu'on peut la ramener aux termes suivants. D'une part, l'article 423 charge la Cour de se prononcer sur toute question relative au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail et cette compétence est appelée à s'exercer dans la plupart des cas par le moyen de la procédure consultative. D'autre part, le droit d'engager la procédure consultative, étant réservé au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations par l'article 14 du Pacte, se trouve refusé aux organes de l'Organisation internationale du Travail.

Il semble donc, à première vue, qu'il y ait contradiction entre l'article 14 et l'article 423. Toutefois, il est impossible d'admettre que ces deux dispositions, incluses dans les mêmes traités, soient inconciliables. Le Traité révèle à cet égard moins une contradiction véritable qu'une absence de coordination. Mais, pour combler la regrettable lacune juridique qui en résulte, il serait nécessaire de concilier les articles 14 et 423 du Traité par une interprétation combinée qui respectât l'une et l'autre de ces clauses. Comment exprimer cette interprétation ? C'est ce que nous allons tenter d'exposer.

Aux termes de l'article 14, c'est le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations qui ont qualité pour saisir la

Cour d'une demande d'avis. D'après l'article 423, il appartient à la Cour de se prononcer sur toutes questions ou difficultés relatives au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail. Ne doit-on pas conclure de la combinaison de ces deux dispositions que, si les organes de l'Organisation internationale du Travail sont obligés, conformément à l'article 14, de s'adresser à la Cour par l'intermédiaire du Conseil ou de l'Assemblée, ces derniers à leur tour sont tenus, en vertu de l'article 423, de ne pas faire obstacle à l'exercice de la compétence de la Cour et de transmettre à celle-ci toute demande d'avis fondée sur l'article 423 ? En d'autres termes, l'application du principe général posé par l'article 423 ne saurait dépendre des décisions d'espèce du Conseil ou de l'Assemblée et ceux-ci n'ont pas le droit de s'opposer à la transmission d'une demande d'avis formulée en vertu de l'article 423.

Telle est l'interprétation combinée que nous voudrions voir consacrer pour corriger l'absence de coordination entre les dispositions des articles 14 et 423 du Traité de paix. Nous l'avions déjà formulée dans un mémoire adressé le 7 mars 1929 au Comité de juristes constitué pour examiner la revision du Statut de la Cour. Nous croyons utile de reproduire ici les principaux passages de ce mémoire :

"Tant au point de vue pratique qu'au point de vue théorique, il est difficile d'admettre que les dispositions fondamentales de l'article 423 soient exposées à demeurer lettre morte et que les organes et les Membres de l'Organisation internationale du Travail puissent se voir refuser l'accès de la juridiction prévue par les Traités.

"Ce danger deviendrait particulièrement grave si l'on admettait d'une façon générale que le Conseil ou l'Assemblée ne peuvent saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif que par une décision unanime. Le Bureau international du Travail ne saurait avoir la prétention de résoudre la délicate question de savoir si l'unanimité constitue une condition nécessaire pour que le Conseil ou l'Assemblée puissent saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif. Il doit observer, cependant, que si cette question était résolue affirmativement pour tous les cas, cela aurait pour résultat de conférer à chaque membre du Conseil un droit de veto individuel et absolu qui lui permettrait de s'opposer à l'application d'une disposition formelle de la Partie XIII du Traité de Versailles."

.....

"Dans l'opinion du Bureau international du Travail, la véritable solution du problème de la coordination entre les articles 14 et 423 du Traité de Versailles consiste dans une interprétation combinée de ces deux dispositions. D'après cette interprétation combinée, il appartient au Conseil ou à l'Assemblée - conformément à l'article 14 du Pacte - de saisir la Cour de toute demande d'avis consultatif relative à l'interprétation de la Partie XIII du Traité de Versailles et à l'interprétation des conventions internationales du Travail. Toutefois, ces demandes d'avis consultatifs, émanant des organes compétents de l'Organisation permanente du Travail ou des Etats Membres de cette organisation, ont leur véritable base juridique, non pas dans une décision particulière du Conseil ou de l'Assemblée, mais dans une disposition générale des Traités. C'est en vertu de l'article 423 du Traité de Versailles que la Cour se trouve saisie de ces demandes d'avis consultatifs et non point en vertu d'une initiative propre de l'Assemblée ou du Conseil. A la vérité, le Conseil ou l'Assemblée, invités à demander un avis à la Cour sur une question de travail en vertu de l'article 423, ne sont point libres d'accueillir ou de rejeter une telle requête, mais sont juridiquement tenus à'y donner suite. Ils n'ont à prendre aucune "décision" à proprement parler. Ils sont appelés à exercer une fonction constitutionnelle que les traités leur ont confiée et dont l'accomplissement ne semble même pas de nature à exiger un vote formel."

Comme nous le rappelions dans la note que nous avons présentée à la 51ème session du Conseil d'administration, le mémoire du Bureau proposait, en terminant, que le Comité de juristes suggérât au Conseil de la Société des Nations de consulter sur ce point la Cour permanente de Justice

internationale. C'est à la Cour, en effet, qu'il appartient de se prononcer en cette matière, en vertu de l'article 423 lui-même. Seule, elle possède l'autorité et la compétence nécessaires pour formuler, d'une façon incontestable, l'interprétation des articles 14 et 423 du Traité de paix.

Le comité de juristes auquel s'adressait notre mémoire du 7 mars 1929, absorbé par des problèmes politiques très importants, n'a pas cru pouvoir donner suite à notre suggestion. Mais, à la vérité, c'est au Conseil d'administration lui-même qu'il appartiendrait, le cas échéant, de susciter une consultation de la Cour afin de résoudre une fois pour toutes le grave problème constitutionnel que nous venons d'examiner. Au cas où la commission du règlement déciderait de recommander cette procédure au Conseil d'administration, nous nous permettons de suggérer la formule suivante qui, à notre avis, définirait correctement la question à poser à la Cour :

"Le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, saisis d'une demande tendant à obtenir de la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif relatif à l'interprétation de la Partie XIII du Traité de Versailles et des conventions conclues conformément à ladite Partie, sont-ils tenus de transmettre cette demande à la Cour en vertu de l'article 423 du Traité de Versailles ?"

° °

Telle est notre manière de voir sur ce problème. Nous tenons à ajouter, toutefois, que la question qui fait l'objet de la présente note intéresse directement la Société des Nations, puisqu'elle porte sur la nature des droits du Conseil et de l'Assemblée quant à l'application de l'article 423. Nous avons cru nécessaire, par conséquent, de tenir informé le Secrétaire Général de la Société des

Nations. Les travaux de la XIIème Assemblée nous ont malheureusement empêché jusqu'à aujourd'hui d'avoir avec lui les échanges de vues approfondis qui nous paraissent utiles. Nous nous réservons donc de faire connaître à la Commission du règlement, lorsqu'elle se réunira, le résultat de nos entretiens sur ce sujet avec les fonctionnaires compétents de la Société des Nations.

Document n° 95

Procès-verbaux de la 57^e session du Conseil d'administration, avril 1932, rapport de la Commission du Règlement, pp. 151-153



PROCÈS-VERBAUX

DE LA

57^{ME} SESSION

DU

CONSEIL D'ADMINISTRATION

DU

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE — AVRIL 1932

MINUTES

OF THE

57TH SESSION

OF

THE GOVERNING BODY

OF

THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

GENEVA — APRIL 1932



ANNEXE IV.

QUATRIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR.

RAPPORT DE LA COMMISSION DU RÈGLEMENT, PRÉSENTÉ PAR SIR ATUL CHATTERJEE.

La Commission du règlement a tenu sa première séance le 1^{er} avril 1932. Les questions suivantes figuraient à l'ordre du jour:

1. Projet d'amendements à l'article 393 du Traité de Versailles et aux articles 3 et 21 du règlement de la Conférence, présentés par le Gouvernement italien.
2. Procédure à adopter à l'égard des projets de résolution présentés à la Conférence.
3. Consultation des gouvernements en vue de l'élaboration des rapports décennaux (résolution présentée à la Conférence par M. Hammarskjöld).
4. Procédure à suivre pour l'application de l'article 423 du Traité de Paix (Interprétation des conventions):
 - a) Procédure à suivre pour la consultation de la Cour permanente de Justice internationale;
 - b) Possibilité d'instituer une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions.
5. Institution d'une procédure d'amendement des conventions.
6. (Eventuellement) Emploi des langues non officielles à la Conférence (proposition du délégué gouvernemental espagnol).

*Consultation des Gouvernements en vue de l'élaboration des rapports décennaux
(résolution présentée à la Conférence par M. Hammarskjöld).*

A sa cinquante-cinquième session, le Conseil d'administration a renvoyé à sa Commission du règlement la résolution suivante, qui avait été présentée par M. Hammarskjöld, délégué du Gouvernement suédois, et adoptée par la Conférence à sa quinzième session:

« Considérant que le Rapport du Conseil d'administration prévu à l'article 7 *bis* du règlement du Conseil ne peut pas donner toutes les informations nécessaires et utiles, à moins que les Gouvernements aient eu l'occasion de faire connaître leur avis en ce qui concerne la revision de la convention en question;

« Prie le Conseil d'administration de demander au Bureau international du Travail d'inviter, avant d'élaborer le susdit rapport, les gouvernements des Etats-Membres à faire connaître, après consultation des organisations patronales et ouvrières intéressées, leurs avis en ce qui concerne la revision de la convention en question. »

Au cours de la discussion qui a eu lieu à la Commission, l'auteur de la résolution, ainsi que les membres de la Commission qui se ralliaient à sa proposition, ont fait valoir qu'afin d'obtenir le plus grand nombre possible de ratifications, il serait évidemment opportun de procéder à la consultation de tous les Gouvernements des Etats Membres, de manière qu'ils aient l'occasion d'exprimer leur opinion à l'égard de la revision et d'exposer les difficultés qui les ont empêché de ratifier les conventions. Ce serait la seule procédure par laquelle le Conseil d'administration pourrait être mis en possession d'une documentation complète, laquelle est évidemment nécessaire avant que le Conseil prenne une décision pour ou contre la revision.

Toutefois, d'autres membres de la Commission ont estimé qu'on n'atteindrait aucun but utile en consultant les Gouvernements, puisque ceux-ci sont déjà invités chaque année à indiquer les difficultés auxquelles s'est heurtée la ratification des conventions. Il paraît donc superflu de leur demander formellement de donner leur opinion sur la revision. Si l'on proposait de demander aux Gouvernements quelles sont les difficultés auxquelles ils se sont heurtés et si, au cas où ces difficultés étaient écartées, ils seraient disposés à passer à la ratification, la procédure suggérée atteindrait un résultat tangible; mais dans les conditions présentes, on n'aurait pas l'assurance que les Gouvernements dont l'avis avait ainsi été demandé procèdent à la ratification, et cette consultation leur donnerait simplement l'occasion de faire valoir différentes objections pour justifier leur défaut de ratification de conventions qu'en réalité ils n'ont jamais eu l'intention de ratifier.

On a alors fait remarquer que l'on pourrait donner satisfaction à tous en décidant que les rapports préparés par le Bureau lorsque se pose la question de la revision de conventions devraient

être communiqués pour avis à tous les Membres de l'Organisation. On a également fait valoir que si cette idée était adoptée, il conviendrait de donner aux Gouvernements et spécialement aux Gouvernements des pays d'outre-mer, un délai suffisant pour étudier ces rapports, et de les faire examiner par le Conseil d'administration à l'expiration d'un délai de trois mois (au lieu de deux) après leur communication aux Gouvernements.

L'auteur de la résolution s'est rallié à cette proposition et la Commission, à l'unanimité, a décidé de recommander au Conseil d'administration d'apporter au règlement les amendements suivants :

Amendements à l'article 7 *bis* du règlement du Conseil d'administration.

1. Ajouter au paragraphe premier la phrase suivante :

« Ce rapport du Bureau est communiqué pour observations à tous les Membres de l'Organisation ».

2. Remplacer le deuxième alinéa du paragraphe 3 par l'alinéa suivant :

« Cet examen ne pourra avoir lieu qu'après un délai de trois mois à partir de l'envoi aux Gouvernements et aux membres du Conseil d'administration du rapport du Bureau mentionné au paragraphe 1. »

Procédure à suivre pour l'application de l'article 423 du Traité de Paix (interprétation des conventions).

a) *Procédure à suivre pour la consultation de la Cour permanente de Justice internationale.*

Il y a quelque temps, le Conseil d'administration a accordé son attention à la question de l'application de l'article 423 du Traité de Paix et de la procédure à suivre pour saisir la Cour permanente de Justice internationale de questions ou de différends ayant trait à l'interprétation de la Partie XIII du Traité de Versailles ou à des conventions internationales du travail. Il a renvoyé cette question pour examen à la Commission du règlement. Le Bureau a examiné cette question avec la plus grande attention et, dans une note présentée à la Commission, il a passé en revue les différentes propositions qui avaient été formulées en vue d'obtenir de la Cour une décision sur les droits dont jouit l'Organisation internationale du Travail en la matière.

La conclusion à laquelle est arrivé le Bureau est que toute demande d'avis consultatif de la Cour doit être transmise à celle-ci par l'intermédiaire du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations, mais que ces deux organismes sont tenus, en vertu de l'article 420 du Traité de Versailles, de saisir la Cour de ces demandes.

Le Bureau a estimé qu'il appartenait au Conseil d'administration de prendre l'initiative de demander à la Cour de se prononcer une fois pour toutes sur cet important problème d'ordre constitutionnel. Toutefois, avant de recommander au Conseil de recourir à cette démarche, le Bureau a estimé qu'il convenait de consulter le Secrétariat sur cette question. Celle-ci, en effet, intéresse le Conseil et l'Assemblée. Au Secrétariat on a jugé que certaines difficultés particulières rendraient inopportun de soulever la question actuellement.

La Commission a examiné la note du Bureau et s'est entièrement ralliée à ses conclusions, mais, en raison des difficultés que faisait valoir le Secrétariat, elle a jugé qu'il serait préférable d'ajourner la question et, tout en maintenant son opinion sur la question constitutionnelle, elle a décidé de recommander au Conseil d'attendre un moment plus opportun pour demander à la Cour de se prononcer.

b) *Possibilité d'instituer une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions.*

En 1930, la Commission constituée par la Conférence pour examiner les rapports présentés en vertu de l'article 408 du Traité de Paix a attiré l'attention sur un certain nombre de divergences dans l'interprétation des conventions par les différents Etats. Après avoir examiné la question, le Conseil d'administration a décidé de demander à la Commission du règlement d'envisager la possibilité d'instituer une procédure spéciale pour l'interprétation des conventions.

Dans la note qu'il a présentée sur le problème, le Bureau a montré qu'une procédure officieuse s'était graduellement développée à côté de la procédure constitutionnelle prévue par l'article 423 du Traité de Paix et qui consiste à consulter la Cour permanente de Justice internationale. Suivant cette procédure officieuse, le Bureau est sollicité par les Gouvernements d'exprimer son opinion sur l'interprétation des conventions. Le Bureau a toujours veillé à joindre aux avis qu'il a donnés dans de semblables cas une réserve spécifiant qu'il n'avait pas compétence pour formuler une interprétation, et que ses indications étaient d'ordre purement officieux. D'ailleurs, les lettres par lesquelles le Bureau a répondu aux demandes de ce genre sont toujours communiquées aussitôt que possible au Conseil d'administration et publiées dans le *Bulletin officiel*.

En examinant la question sous tous ses aspects comme cela lui avait été demandé, le Bureau a estimé qu'il conviendrait peut-être d'établir, entre la procédure officieuse de consultation du Bureau et la procédure constitutionnelle de demande d'avis consultatif à la Cour permanente, une procédure intermédiaire qui, sans jouir de l'autorité des décisions de la Cour permanente, donnerait cependant aux membres de l'Organisation des garanties plus grandes que celles qu'offrent les avis formulés par le Bureau. Après avoir passé en revue les différents organismes auxquels cette

mission pourrait être confiée, le Bureau est arrivé à la conclusion que le plus désigné serait peut-être la Commission des experts ayant à examiner les rapports présentés en vertu de l'article 408 du Traité.

Au cours de la discussion qui a eu lieu au sein de la Commission, on a fait observer qu'en réalité on ne donnerait pas aux Etats Membres de nouvelles garanties en appelant la Commission des experts à donner des interprétations: en effet, le seul organisme ayant compétence pour interpréter les conventions est le Cour permanente de Justice internationale. D'ailleurs, la Commission d'experts est désignée par le Conseil d'administration, lequel doit approuver les rapports de la Commission, si bien qu'en réalité toutes les interprétations données par la Commission devraient être approuvées par le Conseil d'administration lui-même. Or, celui-ci a plusieurs fois décidé qu'il n'était pas disposé à donner des interprétations aux conventions, si bien qu'il se produirait des difficultés lorsque les rapports de la Commission des experts seraient soumis pour approbation au Conseil d'administration.

On a également fait remarquer qu'il ne serait pas indiqué de confier les attributions d'ordre juridique à un organisme qui a simplement été constitué pour examiner les rapports annuels, et que la tâche supplémentaire consistant à donner les interprétations pourrait rendre nécessaire une modification de la constitution de cet organisme, ce qui, en raison de l'excellente qualité des travaux qu'il a effectués, serait tout à fait inopportun.

Devant ces considérations, la Commission, à l'unanimité, est arrivée à la conclusion qu'il n'était pas désirable d'apporter un changement quelconque à la procédure actuellement suivie pour l'interprétation des conventions.

Procédure à suivre pour les projets de résolution présentés à la Conférence.

A sa cinquante-sixième session, le Conseil d'administration a renvoyé à la Commission du règlement la question de la procédure à suivre pour l'adoption de résolutions à la Conférence et de la possibilité d'apporter des améliorations à cette procédure. Dans la note préparée par le Bureau pour la cinquante-sixième session du Conseil, note qui était également soumise à la Commission du règlement, le Bureau signalait qu'il conviendrait de créer une commission spéciale sous le nom de Commission des résolutions, dont la tâche serait de procéder à une première étude des résolutions n'ayant pas trait aux questions inscrites à l'ordre du jour. Le Bureau faisait également des suggestions pour la composition de cette commission et pour la méthode qu'elle devrait suivre dans l'examen des résolutions. Il présentait enfin un projet d'amendement au règlement de la Conférence, prévoyant la constitution de cette commission des résolutions.

Au cours de la discussion qui a eu lieu sur ces suggestions, certains membres ont fait remarquer qu'il serait opportun qu'à l'avenir les résolutions soient soumises à un examen plus attentif avant d'être adoptées par la Conférence et qu'un vote formel soit pris sur chaque résolution au lieu que ces résolutions soient simplement adoptées sans aucune discussion approfondie, ainsi que cela s'est fait précédemment.

D'un autre côté, on a signalé qu'en adoptant l'idée de constituer une « Commission des Résolutions », on aboutirait peut-être à donner une importance injustifiée aux résolutions, dont la plupart n'ont aucun rapport avec les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence. Les délégués n'ont pas de connaissance préalable des résolutions qui vont être présentées et n'ont, par conséquent, pas l'occasion de recevoir des Gouvernements ou des organisations qu'ils représentent des instructions quant à l'attitude qu'ils doivent prendre à l'égard de ces résolutions. A ce propos, on a suggéré que l'on pourrait exiger des auteurs de résolutions qu'ils présentent celles-ci beaucoup plus à l'avance que le délai de sept jours prévu par le règlement actuel, et que, sur la demande d'un nombre suffisant de délégués à la Conférence, une résolution présentée à une session de la Conférence ne devrait pas être mise aux voix avant la session suivante.

Toutefois, on a répondu qu'il serait difficile, sinon impossible, d'étendre le délai de sept jours précédant la Conférence, après lequel les résolutions ne peuvent plus être présentées, puisque les délégués ne sont souvent désignés que juste avant l'ouverture de la Conférence et que même le délai actuellement prévu donne parfois lieu à difficulté. Quant à la proposition tendant à ce que les résolutions ne soient examinées qu'à la session suivante de la Conférence, on a fait observer que les délégués n'étaient pas les mêmes de session en session et qu'ils étaient souvent désignés par des organisations professionnelles différentes. Il ne serait donc pas toujours possible à un délégué ayant présenté une résolution de trouver un remplaçant convenable qui serait à la fois compétent et disposé à défendre une résolution présentée à une session précédente.

La Commission est arrivée à la conclusion que la discussion était vaine puisque cette question rentre dans la compétence exclusive de la Conférence.

En conséquence, elle a décidé de recommander au Conseil d'administration de saisir la Conférence de la proposition du Bureau ainsi que d'un compte rendu de la discussion ayant eu lieu au sein de la Commission et de proposer à la Conférence de renvoyer l'ensemble de la question à sa Commission du règlement.

Institution d'une procédure d'amendement des conventions.

En raison de la nature délicate et complexe de cette question, la Commission a décidé de l'ajourner à sa session d'octobre, de façon à donner au Bureau le temps d'établir une note soigneusement étudiée sur les différents aspects de la question.

Document n° 96

GB.256/SC/2/2, article 37, paragraphe 2, de la Constitution et interprétation des conventions internationales du travail, mai 1993



**GOVERNING BODY
CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONSEJO DE ADMINISTRACION**

Genève,
Mai 1993

COMMITTEE ON STANDING ORDERS
AND THE APPLICATION
OF CONVENTIONS AND
RECOMMENDATIONS

COMMISSION DU RÈGLEMENT
ET DE L'APPLICATION
DES CONVENTIONS ET
RECOMMANDATIONS

COMISION DE REGLAMENTO
Y DE APLICACION
DE CONVENIOS Y
RECOMENDACIONES

Deuxième question à l'ordre du jour

ARTICLE 37, PARAGRAPHE 2, DE LA CONSTITUTION ET INTERPRETATION
DES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Introduction

1. A l'occasion du débat que la Commission de l'application des normes a consacré, lors des sessions récentes de la Conférence internationale du Travail, au rôle qui doit revenir à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations en matière d'interprétation, la question a été posée de savoir s'il ne serait pas opportun de mettre à l'étude l'article 37.2 de la Constitution de l'OIT en vue de son éventuelle application.

2. Etant donné les implications de cette question pour l'ensemble de l'activité normative de l'OIT, y compris son système de supervision et de contrôle, il est apparu nécessaire, avant de reprendre la discussion à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, de pouvoir l'examiner un peu plus à loisir à la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations du Conseil d'administration qui n'est pas sujette aux mêmes contraintes de temps que la Commission de la Conférence.

3. Le présent document vise, dans cet esprit, à fournir les principaux éléments de réflexion. Il sera divisé en trois parties. La première rappellera l'origine et la raison d'être de l'article 37.2 de la Constitution; la deuxième examinera la manière selon laquelle les problèmes d'interprétation ont été traités jusqu'ici et ses limites; la troisième examinera si, et dans quelle mesure, la création du tribunal prévue à l'article 37.2 pourrait ajouter un élément utile aux mécanismes existants et, dans ce cas, quels pourraient être les mécanismes de son institution et de son fonctionnement.

I. ORIGINE ET PORTEE DE L'ARTICLE 37.2 DE LA CONSTITUTION DE L'OIT

4. L'article 37 de la Constitution de l'OIT prévoit actuellement ce qui suit:

1. Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence, pour approbation, des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.

5. Cette disposition fut introduite dans la Constitution en 1946¹ sur une proposition de la Commission des questions constitutionnelles instituée par le Conseil le 13 mai 1944². Compte tenu du transfert à la Cour internationale de Justice de la juridiction confiée par la Constitution de l'OIT à la Cour permanente de Justice internationale, cette commission a estimé, en 1945³ qu'il serait en tout état de cause souhaitable de donner au Conseil d'administration le pouvoir discrétionnaire d'instituer un tribunal pour le règlement rapide de toute question ou différend concernant l'interprétation d'une convention. Il est souligné dans une note significative que, si l'interprétation de la Constitution ne saurait quant à elle relever que de la Cour internationale de Justice, il n'en va pas de même des questions relatives à l'interprétation des conventions car les points à régler sont "souvent si minutieux qu'ils ne valent pas la peine d'être portés devant le principal organe judiciaire" et d'autres considérations d'ordre pratique vont dans le même sens.

6. Ce point de vue est repris par la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles en 1946. C'est ainsi qu'en introduisant cette question son président attira à nouveau l'attention sur le fait que la procédure de renvoi à la nouvelle Cour internationale de Justice n'avait pas encore été mise au point et qu'elle pourrait se révéler très lente. L'article 37.2, tel qu'il était présenté à la Délégation, prévoyait une seconde procédure plus expéditive. "En outre, la Charte des Nations Unies fait de la Cour internationale de Justice le principal organe judiciaire, mais prévoit que les institutions spécialisées pourront confier la solution de

¹ Conférence internationale du Travail, 29e session (1946), Compte rendu des travaux, p. 359.

² Conseil d'administration, 93e session (mai 1944), Procès-verbal, pp. 18-19.

³ Voir rapport IV 1), Fascicule 1, Conférence internationale du Travail, 27e session (1945), Relations avec les organismes internationaux, pp. 112-113.

leurs différends à d'autres tribunaux. Ce système possède, de ce fait, une souplesse appréciable¹."

7. Les procès-verbaux des travaux ultérieurs de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles confirment très clairement que l'ensemble de la Délégation s'accordait sur la nécessité d'un système de règlement autonome par rapport à celui de la Cour internationale de Justice. Il est significatif en particulier que les employeurs, après avoir manifesté certaines réticences, s'y fussent, par la voix de M. Waline², finalement ralliés.

8. Il est frappant de constater que, près d'un demi-siècle plus tard, ni le mécanisme jugé trop lourd du renvoi à la Cour internationale de Justice ni la formule alternative du tribunal introduite pour y remédier n'ont été utilisés. Le moment est donc certainement venu de se demander si cette possibilité n'est pas en réalité superflue, compte tenu des autres moyens disponibles pour faire face aux difficultés d'interprétation ou, en sens inverse, si les interrogations récentes ne lui rendent pas toute son actualité.

II. LES MECANISMES EXISTANTS D'INTERPRETATION ET LEURS LIMITES

1) Sur le plan interne de l'Organisation

9. Lorsque la Commission des questions constitutionnelles de la Conférence a jugé utile en 1945 de mettre à jour et de compléter la procédure formelle d'interprétation des conventions, l'expérience des difficultés en la matière était relativement réduite. En fait, une seule question d'interprétation a paru d'une acuité suffisante pour paraître justifier un renvoi à la Cour permanente de Justice internationale en 1932. Il s'agissait de la question de savoir si la convention (no 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, s'appliquait "dans les établissements industriels visés par ladite convention aux femmes qui occupent des postes de surveillance ou de direction et n'effectuent pas normalement un travail manuel?".

10. Alors que le corpus normatif a quintuplé entre-temps, cette situation ne s'est pas répétée³. Cela s'explique sans doute par les mécanismes de substitution qui se sont développés parallèlement et qui permettent de régler, jusqu'à un certain point, les difficultés courantes sans la lourdeur dissuasive de la procédure de demande d'avis à la Cour. Ces mécanismes font intervenir trois organes complémentaires: le Bureau, la commission d'experts et la Conférence elle-même par l'intermédiaire surtout de la Commission de l'application des normes. Pour apprécier la valeur du système

¹ Voir Procès-verbal de la vingt et unième séance de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, 5 fév. 1946, Bulletin officiel, vol. XXVII, no 3, 15 déc. 1946, pp. 775 et 776.

² Voir Procès-verbal de la vingt-neuvième séance de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, 13 fév. 1946, Bulletin officiel, vol. XXVII, no 3, 15 déc. 1946, pp. 819 à 821.

³ Voir Stephen M. Schwebel: Was the capacity to request an advisory opinion wider in the Permanent Court of International Justice than it is in the International Court of Justice?, British Year Book of International Law, 1991, vol. LXII, pp. 77 et suiv.

dans son ensemble, il convient d'examiner ci-après la nature propre de la contribution de ces trois organes, auxquels on peut ajouter les commissions d'enquêtes, au processus d'interprétation et ses limites.

Interprétations du Bureau international du Travail

11. Cette méthode d'interprétation est pratiquement aussi ancienne que l'Organisation elle-même. On ne saurait certainement s'en étonner puisqu'en vertu de l'article 10 de la Constitution les fonctions du Bureau comprennent "la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail ...".

12. Le Conseil d'administration s'est intéressé dès 1921, alors que le nombre des conventions dépassait à peine la dizaine, à la contribution spécifique que le Bureau pouvait faire en la matière. Le document soumis par le Bureau pour introduire le problème contenait les indications suivantes:

A cet égard, il est intéressant de signaler la procédure qui a été suivie par d'autres Membres de l'Organisation dans le cas où des difficultés d'interprétation se sont présentées. Ils se sont préoccupés de savoir si leur interprétation était d'accord avec l'opinion générale de l'Organisation et ils ont pris l'habitude de soumettre leurs difficultés au Bureau international du Travail en lui demandant son avis. Le Bureau a toujours fait remarquer que, bien qu'aucune autorité spéciale ne lui eût été conférée pour donner des interprétations sur les dispositions des projets de convention, il considérait, cependant, qu'il remplissait la mission pour laquelle il a été créé en s'efforçant de donner des informations aussi complètes que possible sur les intentions de la commission ou de la Conférence qui avait élaboré la convention et en veillant ainsi à ce que la décision prise par ces Etats soit toujours d'accord avec l'interprétation qui semblait résulter de ces informations. Le Bureau estime qu'en agissant ainsi il remplit une fonction utile en assurant, dans une mesure aussi large que possible, l'uniformité des interprétations données aux conventions par les Membres de l'Organisation. Lorsque des consultations de cette nature ont été données, elles ont été portées à la connaissance de tous les Membres de l'Organisation par le Bulletin officiel. Aucune des interprétations ainsi formulées par le Bureau n'a été, en aucun cas, contestée par le Membre de l'Organisation intéressé et aucune objection n'a été soulevée par aucun des Membres de l'Organisation.

... le Bureau a été à même de faire remarquer que ... les indications qu'il avait fournies et la conclusion à laquelle elles semblaient conduire avaient été acceptées par le Membre intéressé et n'avaient donné lieu à aucune objection après publication dans le Bulletin officiel¹."

13. La question fut reprise par le Conseil d'administration en 1930-1932. Dans un nouveau document, le Bureau relevait que "Ce qui fait défaut en réalité, c'est une procédure intermédiaire entre la consultation purement administrative du Bureau et la procédure solennelle qui permet

¹ Conseil d'administration, neuvième session (octobre 1921), Procès-verbaux, p. 382.

d'obtenir un avis consultatif de la Cour¹." La question fut renvoyée à la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations, qui était saisie d'un document du Bureau passant en revue les différents organes auxquels cette mission pourrait être confiée et parvenant à la conclusion que le plus approprié serait peut-être la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui, on se le rappellera, était entrée en fonction en 1927. Toutefois, après discussion de cette proposition, la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations arriva, à l'unanimité, à la conclusion qu'il n'était pas désirable d'apporter un changement quelconque à la procédure actuellement suivie pour l'interprétation des conventions². Selon elle, en effet, le fait de saisir la commission d'experts ne conférerait aucune autorité additionnelle aux interprétations du Bureau, sauf dans la mesure où le Conseil les approuverait, ce qu'il ne se sentait pas en droit de faire. Cette conclusion fut entérinée à l'unanimité par le Conseil d'administration.

14. Cette pratique se poursuivit sans être contestée jusqu'en 1982. A la 220e session (mai-juin 1982) du Conseil d'administration, le représentant du gouvernement de l'Italie (le regretté Professeur Malintoppi) souleva un certain nombre de questions nouvelles au sujet de cette pratique en s'interrogeant en particulier au sujet de la relation existant entre ces interprétations et les fonctions de la commission d'experts. Le Bureau répondit à cette demande par un document d'information (GB.221/19/1).

15. La question refit une nouvelle fois surface lors de la 224e session (novembre 1983) du Conseil d'administration où l'on s'est demandé s'il était bien approprié que le Conseil d'administration fût saisi des memorandums préparés par le Bureau en réponse à des demandes de clarification. Suite à cette discussion, la pratique consistant à soumettre des memorandums d'interprétation au Conseil d'administration fut abandonnée, la publication de ces documents au Bulletin officiel étant cependant maintenue pour des raisons évidentes de transparence et d'information de l'ensemble des Etats Membres qui peuvent avoir rencontré des difficultés analogues.

16. Comme on peut le constater, les interprétations, qu'il vaudrait mieux d'ailleurs appeler "clarifications", du Bureau ont suscité les interrogations et la contestation bien avant celles de la commission d'experts. Ces interrogations ont cependant eu le mérite de montrer que le rôle du Bureau en la matière est tout à la fois irremplaçable et relativement limité.

17. Il est irremplaçable parce que les gouvernements ne sont pas vraiment équipés pour faire eux-mêmes les recherches nécessaires dans les travaux préparatoires (ou parfois dans les autres instruments adoptés par la Conférence) pour s'assurer du sens exact d'une disposition, étant donné en particulier la nécessité de tenir compte de deux versions qui font également foi. Le Bureau dispose en revanche des moyens techniques, des capacités linguistiques et d'une certaine pratique des techniques d'interprétation qui lui permettent de fournir des éléments de réponse réfléchis et solidement étayés dont les Etats ont fréquemment besoin lorsqu'ils envisagent de ratifier. Il y a lieu de souligner que, si parfois l'interprétation donne

¹ Conseil d'administration, 51e session (janvier 1931), Procès-verbaux, p. 121.

² Conseil d'administration, 57e session (avril 1932), Procès-verbaux, p. 345.

elle-même lieu à une nouvelle demande de clarification, elle suffit dans la plupart des cas à régler les difficultés rencontrées.

18. La limite de ces avis tient cependant à ce que sur le plan juridique ils ne peuvent avoir d'autre autorité que celle que leur confère la solidité des recherches et des analyses dont ils sont le fruit. Ils n'ont aucune valeur obligatoire vis-à-vis des destinataires ou des tiers. Le Bureau prend à cet égard grand soin de souligner dans chacun de ses avis que la Constitution ne lui donne aucune autorité particulière pour donner de telles interprétations et que seule la Cour internationale de Justice est investie d'une telle autorité. Ces interprétations sont donc également inopposables en principe aux organes chargés de superviser l'application et en particulier à la commission d'experts ou aux commissions d'enquête, même si ces derniers ne peuvent s'en écarter ou les ignorer sans dûment s'en expliquer.

La Commission de l'application des normes de la Conférence et la Conférence

19. La Commission de l'application des normes étant, de par sa composition, un organe essentiellement politique, on pourra sans doute se demander si elle a vraiment sa place dans le processus formel d'interprétation des conventions internationales du travail. L'expérience autant que l'analyse juridique montrent cependant que tel est bien le cas.

20. En vertu du mandat que lui confère l'article 7, paragraphe 1, alinéa a), du Règlement de la Conférence, la Commission de l'application des normes est en effet appelée à examiner "les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections".

21. Comme on le verra à propos de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, il est, d'un point de vue pratique, absolument inhérent à la supervision de l'application de comporter une part d'interprétation.

22. Sur le plan des principes, l'intervention d'un organe de composition politique n'est pas nécessairement incompatible avec la fonction d'interprétation. L'interprétation dite "authentique", c'est-à-dire l'interprétation donnée par les parties au Traité ou l'organe qui en est l'auteur, est une des méthodes possibles d'interprétation en droit international. Il est en effet logique de considérer que les parties ou l'organe qui a été à l'origine du Traité sont les mieux placés pour en déterminer la signification. Les procès-verbaux de la Commission de législation internationale relatifs à ce qui allait devenir le texte de l'article 37.1 montrent, du reste, que cette conception n'était pas étrangère à certains des auteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles. Ainsi selon Arthur Fontaine: "il ne peut y avoir de doute sur le droit de la Conférence de reprendre un texte ... si la Conférence a voulu dire autre chose que l'interprétation généralement donnée ... elle a le droit de faire une nouvelle rédaction". Un peu plus tard, Léon Jouhaux conteste avec force "que les membres du Tribunal international [la future Cour permanente de Justice internationale] soient plus qualifiés que les délégués de la Conférence pour

l'interpréter¹". En bref, l'interprétation authentique de la Conférence à travers sa Commission de l'application des normes a pour avantage effectivement d'être fournie dans le cadre d'un débat ouvert et contradictoire par ceux-là mêmes qui étant à l'origine des normes sont les plus aptes à apprécier les incidences d'un éventuel changement de contexte sur leur contenu.

23. Cette conception souffre cependant d'une double limite en pratique. La première tient à ce qu'on peut s'interroger sur la continuité juridique entre l'organe qui a adopté le texte et celui qui en précise le sens. Dans le cas de la Conférence, le principe veut qu'aucune Conférence ne puisse en lier une autre, mais il en va autrement dans la pratique. La composition tripartite de la Conférence, la nature même de son activité normative et la relative stabilité des délégations assurent une continuité incontestable et systématiquement entretenue, qui s'exprime notamment à travers les concepts et les expressions utilisés. La deuxième limite est peut-être encore plus évidente; elle tient au fait que ce mode d'interprétation peut ne constituer très souvent, selon l'expression imagée d'un auteur, qu'une "modification clandestine du signifié²". Ce risque est évidemment sérieux dans le système de l'OIT qui comporte une procédure rigoureuse de révision des conventions et des recommandations internationalés du travail.

24. C'est pourquoi, comme le suggérait déjà Arthur Fontaine (lorsqu'il parlait "de faire une nouvelle rédaction au cas où elle a voulu dire autre chose que l'interprétation généralement donnée"), l'interprétation par la Conférence, si elle est parfaitement légitime, devrait logiquement se couler dans le moule d'une nouvelle rédaction, c'est-à-dire d'une révision; une telle révision peut être entreprise soit de manière spontanée en cas de difficulté rencontrée dans l'application, soit dans le dessein de renverser une jurisprudence avec laquelle on ne serait pas d'accord. Il faut reconnaître cependant que la procédure de révision actuelle a été conçue dans la perspective d'une adaptation globale de la convention à des besoins ou à des réalités nouvelles et se prête sans doute plus malaisément à la solution d'une difficulté plus ou moins ponctuelle d'interprétation ou à l'élimination des lacunes du texte³. On peut, dès lors, se demander s'il n'y aurait pas place pour une solution intermédiaire pour permettre à la Conférence de régler les difficultés ou controverses par une procédure simplifiée, mais tout de même dans le cadre d'un point à l'ordre du jour afin de conserver les garanties de bonne préparation et de débat contradictoire. Naturellement, dans la mesure où elles seraient considérées comme des amendements, les décisions de la Conférence ne pourraient lier les Membres ayant ratifié la convention que s'ils les ratifient.

¹ La Paix de Versailles, Législation internationale du travail, Paris, Les éditions internationales, 1932, pp. 377-378.

² Michel Virally, préface à "De l'interprétation authentique des Traités", dans Le droit international en devenir, PUF 1990, pp. 119 et suiv.

³ Comme le confirme, d'une certaine manière, l'expérience peu concluante de la recommandation (no 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, qui visait en partie à combler les lacunes des textes existants en matière de travail forcé.

La Commission d'experts pour l'application
des conventions et recommandations

25. Comme indiqué plus haut, c'est le rôle de la commission d'experts en matière d'interprétation qui est à l'origine du débat sur l'article 37.2 au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Pour tenter d'éclairer ce débat, il convient donc de rappeler le mandat de la commission d'experts avant d'examiner quelles sont la nature et les limites éventuelles des contributions que, compte tenu de son mandat, elle peut apporter en matière d'interprétation.

26. Il résulte des dispositions adoptées par le Conseil d'administration et la Conférence en 1926 que "les fonctions de cette commission seraient entièrement d'ordre technique et d'aucune façon d'ordre judiciaire"¹. Son rôle serait essentiellement d'analyser les renseignements fournis par les gouvernements et de signaler les cas dans lesquels ils ne sont pas suffisants. Il est intéressant de noter cependant que la note préparée par le Bureau au sujet de la composition et des fonctions de la commission d'experts précise à cet égard que:

- b) l'examen de la commission révélera certainement des cas dans lesquels des pays différents semblent avoir adopté des interprétations divergentes des dispositions des conventions. La commission devra attirer l'attention sur de tels cas²."

Par rapport à ce mandat originel, il est clair que la commission a assumé un rôle plus autonome en matière d'interprétation, comme elle l'a fait du reste dans d'autres domaines sans rencontrer d'objections de principe. Cette expansion répondait en effet à des nécessités inhérentes à sa tâche ainsi qu'aux conditions dans lesquelles elle est amenée à examiner un nombre toujours plus grand de rapports portant sur des conventions également en constante augmentation. La commission s'en est fort bien expliquée dans plusieurs de ses rapports successifs, et notamment en 1977, 1980, 1989 et 1990, dans lesquels elle avance un certain nombre d'observations qui relèvent du bon sens. Elle y note en particulier que, d'une part, la supervision comportait toujours une part d'interprétation et, d'autre part, que si les Etats ne sont pas d'accord, la Constitution comporte un mécanisme afin de mettre précisément un terme aux débats. Si les Etats ou les parties concernés préfèrent ne pas se prévaloir de ce mécanisme, libre à eux, mais ils ne sauraient refuser d'assumer les conséquences de leur contestation au risque de mettre en péril la sécurité juridique. C'est pourquoi, aussi longtemps que les vues qu'elle a exprimées au sujet de la signification des dispositions d'une convention et de sa portée juridique ne sont pas contredites par la Cour internationale de Justice, elles "sont réputées valables et communément admises"³.

¹ Conférence internationale du Travail, huitième session (1926), Compte rendu définitif, annexe V, p. 400.

² Conférence internationale du Travail, huitième session (1926), Compte rendu définitif, annexe V, p. 401.

³ Voir rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 77e session (1990), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 7, p. 8.

27. Toutefois, comme la commission l'a elle-même précisé en 1991¹, la commission n'est pas un tribunal et les points de vue qu'elle exprime ne sont pas des jugements. En d'autres termes, cela signifie, de manière plus spécifique, qu'elle ne procède pas de manière contradictoire et que ses conclusions n'ont pas de force juridiquement obligatoire. On relèvera, à cet égard, les deux différences les plus significatives.

28. La première concerne sa procédure. La commission d'experts ne se prononce que de manière indirecte et dans les limites de temps et de moyens très strictes dont elle dispose pour une tâche d'une ampleur considérable. Comme elle l'a souligné à plusieurs reprises, elle apporte à cette tâche toutes les garanties d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qui sont inhérentes à sa composition. Elle fait, en statuant, une très large place au dialogue avec les gouvernements ainsi qu'à la Commission de l'application des normes de la Conférence. Toutefois, par la force des choses, elle n'est pas saisie de manière publique et contradictoire en tant qu'arbitre des différentes interprétations possibles. Elle se fait sa propre opinion, quitte à devoir la justifier.

29. La deuxième différence concerne le caractère obligatoire et exécutoire de ses avis. S'il est exact que l'interprétation de la commission d'experts peut acquérir à la longue une véritable force obligatoire, dans la mesure où les Etats finissent tacitement par l'accepter, il est tout aussi clair sur le plan constitutionnel qu'il n'existe qu'une seule manière de contraindre les Etats récalcitrants à s'incliner: un délégué à la Conférence, un autre Membre ou le Conseil doivent être disposés à engager la procédure de réclamation prévue à l'article 26 et, le cas échéant, à la poursuivre jusqu'au bout, c'est-à-dire à porter, en dernier ressort, l'affaire devant la Cour internationale de Justice. On retrouve un peu sur ce point la difficulté que signalait le Professeur A. Manin à propos du refus d'un gouvernement de donner suite aux conclusions d'une commission d'enquête sans pour autant décider de saisir la Cour, dans le contexte différent et plus clairement balisé de la procédure constitutionnelle de plainte:

Le défaut de saisine de la Cour par un Etat qui en avait la possibilité ne peut avoir pour conséquence de conférer aux recommandations un caractère d'obligation si elles-mêmes n'étaient pas ab initio dotées de valeur obligatoire²."

¹ Voir rapport III (partice 4A), Conférence internationale du Travail, 78e session (1991), paragr. 11, p. 8.

² Manin, A.: "La Commission d'enquête de l'OIT instituée pour examiner l'observation de la convention no 111 par la République fédérale d'Allemagne: de nouveaux enseignements?", Annuaire français de droit international, 1988, p. 379. A noter cependant que, dans le cadre des commissions d'enquête, les dispositions de la Constitution permettent de considérer que le gouvernement récalcitrant ne peut pas se soustraire aux recommandations de la commission en se contentant de les contester sans aller à la Cour. Les recommandations peuvent, comme l'indique du reste le Professeur Manin, être considérées comme devenant obligatoires dès lors que le Conseil les a tacitement acceptées nonobstant les objections du gouvernement concerné.

Ainsi, une certaine marge d'incertitude juridique qui préoccupe, à très juste titre, la commission d'experts paraît-elle inévitable dans un système où la partie qui ne veut pas s'incliner ne peut être juridiquement déclarée en faute que si une autre partie (un délégué à la Conférence, un membre du Conseil ou le Conseil lui-même) accepte de se mettre elle-même à découvert sur le terrain constitutionnel et, éventuellement, judiciaire. Dans la pratique cependant, il est bien difficile pour un gouvernement de prétendre avoir raison tout seul, et cet élément de pression politique et psychologique permet de relativiser l'importance de ces incertitudes.

Les commissions d'enquête

30. Les commissions d'enquête ne seront que très brièvement mentionnées ici pour souligner la position intermédiaire et relativement spécifique qu'elles occupent en matière d'interprétation. Contrairement à la commission d'experts, ces commissions sont prévues dans la Constitution et y occupent une place très importante. Mais rien dans ces dispositions constitutionnelles ne leur donne, davantage qu'à la commission d'experts, mandat pour interpréter les conventions. Bien plutôt, l'article 28 de la Constitution les charge d'établir "les points de fait permettant de préciser la portée de la constatation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant ...".

31. Il est cependant inhérent à ce travail d'enquête de comporter, comme dans le cas de la commission d'experts, une part d'interprétation. Cette part d'interprétation est devenue particulièrement manifeste dans des cas récents, et en particulier lors de l'examen de la réclamation soumise contre la République fédérale d'Allemagne en 1984. On se souviendra en particulier que le débat entre la majorité de la commission d'enquête et le membre dissident roulait autour de notions telles que celle de jus cogens qui, à première vue, est assez éloignée de la notion d'enquête.

32. En laissant de côté les questions que cela peut poser par rapport aux termes de la Constitution, un tel élargissement trouve évidemment sa limite dans la nature même de la commission d'enquête. Par hypothèse, en effet, la commission d'enquête est un organe ad hoc composé de manière ad hoc. L'interprétation qu'elle peut donner à l'occasion d'une enquête, si elle a l'avantage d'être fondée, à la différence des avis du Bureau et des observations de la commission d'experts, sur un débat contradictoire entre les "parties", se trouve nécessairement tributaire des circonstances de l'espèce ainsi que des individus qui la composent: or, même si elle n'est pas nécessairement censée être valable erga omnes, l'interprétation, pour avoir toute la force requise, devrait pouvoir dépasser les circonstances d'un cas d'espèce et les équations personnelles de ceux qui en sont responsables.

*
* *

33. L'analyse qui précède montre que les procédures internes de l'OIT comportent des mécanismes d'interprétation d'une diversité et d'une richesse peu communes. Elle montre cependant aussi que si tous ces mécanismes se complètent dans la mesure où chacun d'eux comporte une caractéristique qui fait défaut aux autres, il n'en existe aucun qui réunisse l'ensemble des conditions permettant de régler de manière définitive une controverse au sujet du sens à donner aux dispositions d'une convention: les interprétations du Bureau sont limitées par leur absence de mandat constitutionnel et leur absence de caractère contradictoire. La Commission de l'application des normes

qui offre la possibilité d'un débat ouvert et relativement contradictoire n'a juridiquement pas la possibilité de "trancher" au sens propre des questions d'interprétation. La commission d'experts qui a l'avantage de son expertise et de son indépendance ne tient pas son mandat de la Constitution et n'offre pas de procédure contradictoire. Les commissions d'enquête offrent les mêmes garanties d'indépendance et d'objectivité que la commission d'experts plus une procédure contradictoire mais n'ont ni le mandat ni la continuité nécessaires pour se prononcer sur un plan général. Cela ne signifie cependant pas que le système soit incomplet puisqu'il prévoit le règlement de ces questions par la Cour internationale de Justice. Le fait est cependant que l'Organisation n'y a pas eu recours et l'on examinera ci-après quelle peut en être la raison.

2) Sur le plan externe

La Cour internationale de Justice

34. Le paragraphe 37.1 de la Constitution a donné lieu à une assez vaste littérature. Il pose presque autant de questions qu'il compte de termes, surtout si l'on considère certaines discordances dans les deux versions. L'une des questions les plus vexantes est de savoir s'il implique la juridiction contentieuse ou la juridiction consultative de la Cour. Comme on le sait, la Cour ne peut être saisie au contentieux que par les Etats en vertu de l'article 34 de son Statut, et la décision qu'elle rend n'est obligatoire que pour les parties en litige en vertu de l'article 59. Il résulte pourtant de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, au moins dans sa version anglaise, que l'intention est bien de donner compétence à la Cour pour "décider", comme le dit la version anglaise du texte, et non point pour donner un avis (comme pourrait le suggérer la version française qui parle d'"appréciation"). Cela pose la question de la hiérarchie éventuelle entre le Statut de la Cour et la Constitution, c'est-à-dire celle de savoir si les dispositions de la Constitution pourraient prévaloir sur les dispositions du Statut de la Cour en ce qui concerne tout à la fois sa saisine et les effets erga omnes de la décision prise au titre de l'article 37.

35. Si dans le cas de la Cour permanente de Justice internationale cette question pouvait, pour des raisons historiques¹, laisser place à une certaine discussion, il n'en va plus de même dans le cadre de l'article 103 de la Charte². On peut, bien entendu, malgré tout imaginer des solutions tendant à concilier les exigences des deux textes en imaginant qu'un volontaire pourrait être trouvé parmi les Etats pour porter un différend devant la Cour, mais il resterait à définir qui est l'autre partie au différend (l'Organisation elle-même?).

36. Ceci étant, il paraît clair que la solution la plus naturelle pour faire intervenir la Cour internationale de Justice sur une question d'interprétation est la voie de la procédure consultative qui est ouverte à l'Organisation en tant qu'agence spécialisée dûment autorisée par l'Assemblée

¹ Voir Fisher, G., 1946: Rapports entre l'Organisation internationale du Travail et la Cour permanente de Justice internationale: contribution à l'étude du problème de la séparation des pouvoirs dans le domaine international, Paris, éditions A. Pedone, pp. 40 et suiv.

² Ibid., p. 45.

générale, en vertu de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour. Comme on le sait, le Conseil d'administration est habilité en vertu d'une délégation de la Conférence de 1949 à demander un tel avis.

37. Le fait que par définition un tel avis n'a pas force obligatoire et ne peut donc mettre un terme à un différend n'est à cet égard pas vraiment décisif dans la mesure où un avis de la Cour a pour objet de dire le droit avec le poids de son autorité. Il résulte, en outre, des termes mêmes de l'article 37.2 (dans la mesure en particulier où il y est précisé que le tribunal serait lui-même lié par "tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice"), que les parties devraient se tenir pour liées par l'avis de la Cour. Le véritable problème est donc plutôt en définitive de savoir si cette procédure peut tenir suffisamment compte de la spécificité des conventions de l'OIT¹ et de celle de l'Organisation en général.

38. Trois questions se posent à cet égard:

- a) degré de spécialisation possible pour connaître des problèmes du travail;
- b) accès des partenaires sociaux à la procédure d'interprétation;
- c) prise en considération de l'intention des parties dans le cadre des méthodes et principes d'interprétation.

- a) La possibilité d'une adaptation de la composition de la Cour pour tenir compte de la spécificité des conventions internationales

39. Comme on le sait, la Cour est formée de personnes choisies pour leur éminence en matière de droit international, mais qui ne sont pas nécessairement familiarisées avec les questions de travail dont traite l'OIT.

¹ Le premier problème est sans doute que les conventions internationales du travail ne peuvent être simplement considérées comme autant de traités séparés. De l'ambition qui fut à leur origine, et de la pratique ultérieure encore davantage, les normes internationales du travail ont conservé ou acquis certaines caractéristiques qui les apparentent, à certains égards encore, à une véritable législation internationale. Cette parenté découle surtout de la continuité d'approche et de composition qui, au-delà de la discontinuité formelle de l'organe chargé d'adopter les conventions internationales du travail, imprègne la conception et le contenu des normes internationales du travail. Elle se résume bien dans le "concept" de code international du travail qui a parfois été utilisé étant donné, comme le dit Valticos, "que les instruments, même formellement distincts, qui le composent, s'intègrent logiquement dans un ensemble cohérent" (Valticos, N.: "Droit international du travail, deuxième édition, p. 133); voir aussi Jenks, W.: "The Corpus Juris of Social Justice", pp. 102-103; Oechslein, J.-J.: "Le Code international du travail", RFAS, avril-juin 1969, p. 55.

On peut certes estimer qu'il en est fort bien ainsi¹, mais il est de fait que, dès l'origine, et en particulier au moment de l'élaboration du statut de la Cour permanente de Justice internationale, cette composition "généraliste" a été un sujet de préoccupation à l'OIT. C'est ainsi que le BIT intervint notamment auprès du Comité des juristes chargé de cette tâche pour obtenir que, dans les affaires se rapportant au travail, la Cour soit composée de manière à offrir non seulement des garanties d'impartialité, mais aussi celle de compétence technique (voir Bulletin officiel, vol. II, no 14, 8 décembre 1920, pp. 1-10²).

40. Si les propositions du Bureau ne furent pas suivies, le Statut de la Cour prévoyait cependant dans son article 26 la possibilité de créer une chambre spéciale composée de cinq juges. Il était prévu en outre que les juges seraient assistés de quatre assesseurs techniques choisis sur une liste spéciale composée à parts égales par des noms présentés par les membres de la SDN et par le Conseil d'administration du BIT³.

41. Pour l'essentiel, ce système est repris dans le statut de la Cour internationale de Justice. L'article 26 du Statut de la Cour internationale de Justice maintient dans son premier paragraphe la possibilité de "constituer une ou plusieurs chambres, composées de trois juges au moins, selon ce qu'elle décidera, pour connaître de catégories déterminées d'affaires, par exemple d'affaires de travail et d'affaires concernant le transit et les communications". Une différence cependant: il n'existe plus de référence expresse à la création d'une chambre spéciale pour les questions de travail, mais cela ne représente pas nécessairement une différence significative en

¹ Comme l'a observé, avec une certaine ironie, Lauterpacht, E. (Aspects of the Administration of International Justice, University of Cambridge, 1991, p. 17) "the argument is occasionally advanced that technical cases require technically qualified judges. By implication, the suggestion is made that the judges of the ICJ do not possess the necessary level of technical (i.e. non-legal) qualification. The validity - or at any rate the universal validity - of this proposition may be questioned. First, one must ask - how technical can an international issue be? Presumably the determination of a boundary line, whether on land or at sea, is not too technical because many such cases have been decided by the ICJ".

² En conséquence, la Cour ne devait pas compter seulement des jurisconsultes spécialistes du droit international, mais aussi des spécialistes en matière de législation du travail et de questions sociales, et le Bureau proposait donc que fût créée au sein de la Cour une section spéciale compétente dans les affaires relatives au travail ou à l'OIT.

³ La portée de ces dispositions était cependant limitée par le fait que, dans le cas de la procédure d'avis consultatif, seule la Cour en séance plénière était appelée à se prononcer, les assesseurs étant écartés de la procédure sommaire et de la procédure consultative (Fisher, G., op. cit., p. 292).

pratique¹. Beaucoup plus significatif est sans doute le fait que, comme dans le cas de la Cour permanente de Justice internationale, la Cour ne prononce ses avis consultatifs que dans sa composition plénière. Dans la mesure en effet où, comme il résulte de ce qui précède, les demandes d'interprétation seraient traitées dans le cadre de la procédure consultative, la Cour internationale de Justice n'offrirait donc pas la possibilité d'une composition plus spécialisée. Comme indiqué plus haut, si cette limitation ne constitue pas nécessairement un grand inconvénient, elle accentue indirectement l'importance de la question suivante.

b) L'accès des partenaires sociaux à la procédure d'interprétation

42. Il s'agit ici de savoir si les partenaires sociaux peuvent se voir reconnaître une place dans la procédure d'interprétation correspondant à la part qui est la leur dans le processus d'adoption. Dans le cadre d'un avis consultatif, les Etats admis à ester devant la Cour reçoivent notifications des demandes et peuvent soumettre des exposés écrits ou oraux. L'article 66 du Statut de la Cour précise que la même notification peut être adressée "à toute organisation internationale jugée, par la Cour ou par le Président si elle ne siège pas, susceptible de fournir des renseignements sur la question". Cette disposition reprend sans changement le contenu de l'article 73 du Règlement (révisé) de la Cour permanente de justice internationale, et il est intéressant de relever que dans le cadre de ladite Cour elle a permis aux organisations internationales patronales et ouvrières d'être consultées et entendues directement. Il n'est pas certain que dans le contexte actuel du

¹ Sur le plan de la curiosité historique, on relèvera que l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice stipule que "lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devrait instituer la Société des Nations ou la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent Statut". La question peut donc se poser de savoir si cette disposition pourrait être invoquée pour constituer, dans le cas d'une affaire relative à une convention internationale du travail, la chambre spéciale prévue dans le Statut de la Cour permanente de Justice internationale. Le rapport (rapport IV 1), pour la 27e session (1945) de la Conférence internationale du Travail, "Relations avec les organismes internationaux" indique (p. 14) que "les dispositions plus générales du nouveau Statut autorisant la constitution de chambres spéciales et permettant aux organisations publiques internationales de soumettre des informations à la Cour mettront l'Organisation internationale du Travail, à l'égard de la nouvelle Cour, dans une situation aussi favorable que celle qu'elle avait vis-à-vis de la Cour permanente de Justice internationale". Cette position est tout à fait dans la ligne de la lettre que le Directeur par intérim avait adressée à l'ensemble des gouvernements des Etats Membres de l'OIT pour souligner "l'importance que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail attache au maintien de dispositions au moins équivalentes aux clauses du Statut de la Cour permanente telles qu'elles sont en vigueur actuellement; comme vous le savez, ces clauses donnent au Bureau international du Travail la faculté de fournir à la Cour, dans les affaires concernant le travail, tous les renseignements nécessaires, et permettent aux organisations internationales (notamment les organisations internationales d'employeurs et de syndicats ouvriers qui jouent un rôle si important dans la vie de l'Organisation internationale du Travail) de présenter à la Cour des exposés écrits et oraux" (Bulletin officiel, vol. XXVI, no 2, 1er décembre 1944, p. 206).

Statut de la Cour (en tant que partie intégrante de la Charte) l'expression "organisation internationale" pourrait continuer à être interprétée de manière aussi extensive. A défaut, toutefois, on pourrait sans doute invoquer la pratique selon laquelle dans une affaire consultative le chef exécutif de l'organisation intéressée peut transmettre avec ses propres mémoires les mémoires des parties directement concernées par l'issue du débat, comme cela est le cas dans le cadre de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'OIT au bénéfice des requérants déboutés par le Tribunal.

c) La place donnée à l'intention des parties
dans les méthodes et principes d'interprétation

43. L'une des particularités des conventions internationales du travail est bien sûr qu'elles ne sont pas adoptées dans le cadre de conférences diplomatiques mais de commissions tripartites et que leur contenu est le fruit, parfois laborieux, de négociations directes entre les partenaires sociaux, et dont le résultat résiste le plus souvent à toute velléité d'"amélioration" de la part du Comité de rédaction. Cette particularité pose alors le problème de la place respective du texte et de la volonté des parties dans les principes d'interprétation.

44. Il convient à cet égard de rappeler que, selon la Convention de Vienne sur le droit des Traités, adoptée à Vienne le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, le point de départ de l'interprétation du traité est le texte lui-même lu dans son contexte et à la lumière de son but et de son objet. Ainsi l'intention des parties est-elle reléguée à un rang subsidiaire et, selon l'article 31 (auquel les membres employeurs de la Conférence se sont référés à la Commission de l'application des normes de la Conférence en 1990¹), l'interprète n'est donc censé se tourner vers les travaux préparatoires que lorsque l'analyse du texte pourrait conduire à un résultat peu clair ou absurde. Certes, est-il possible de se référer aux travaux préparatoires même lorsque le texte est clair pour confirmer son interprétation mais, si les travaux préparatoires infirment le sens clair du texte, le tribunal n'a pas de base pour suivre la véritable intention des parties.

45. Ce système d'interprétation répond à la nécessité d'une sécurité juridique et à la volonté de brider la discrétion des juges. Il a pu faire l'objet de certaines critiques dans la mesure où il s'écarte d'un principe traditionnel du droit international et laisse peu de place à l'intention des parties², et il est permis de se demander si, dans le cas de l'OIT, il est bien conforme au rôle et à la volonté des partenaires sociaux dans l'adoption des conventions internationales. Sans entrer dans la complexité du sujet, deux observations peuvent être avancées à cet égard.

46. Premièrement, la Convention de Vienne sur le droit des Traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales a, en large partie à l'instigation des représentants du BIT, précisé dans son article 5 que:

¹ Conférence internationale du Travail, 77e session (1990), Compte rendu des travaux, paragr. 21, p. 27/6.

² Voir, par exemple, le point de vue d'un praticien dans K. Vandevelde, "Traity Interpretation from the Negotiators' Perspective", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1988, pp. 282 et suiv.

La présente Convention s'applique à tout traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Cette disposition pourrait donc, le cas échéant, être invoquée pour souligner l'importance des travaux préparatoires dans la pratique de l'organisation.

47. Deuxièmement, l'importance des travaux préparatoires dans la pratique de l'Organisation, qui est très grande lorsqu'il s'agit des différentes phases des textes préparés par le Bureau, l'est beaucoup moins pour apprécier la signification des amendements adoptés en séance en raison de la disparition des procès-verbaux détaillés des commissions et, du fait, rappelé ci-dessus que, dans bien des cas, les négociations décisives se déroulent hors séances.

48. A la lumière de ces deux brèves considérations, il est sans doute permis de penser qu'il importe davantage, pour que la spécificité de l'Organisation et des conventions internationales du travail soit convenablement prise en compte devant la Cour, d'assurer un accès approprié aux partenaires sociaux afin qu'ils puissent eux-mêmes faire valoir leurs intérêts et leurs intentions, que de se préoccuper des méthodes et principes d'interprétation qui peuvent être appliqués par la Cour. Comme on a eu l'occasion de le voir, la Cour n'offre pas directement cette possibilité. Sur ce point, le tribunal prévu à l'article 37.2 de la Constitution de l'OIT pourrait avoir un avantage certain dans la mesure où le Conseil serait entièrement libre de décider de ses conditions de fonctionnement, mais sa création pose, on va le voir, d'autres questions.

III. CONDITIONS DE CREATION ET MODALITES DE FONCTIONNEMENT D'UN EVENTUEL TRIBUNAL

49. L'analyse qui précède permet sans doute de mieux apprécier la signification et le bien-fondé des préoccupations qui ont inspiré l'insertion de l'article 37.2 dans la Constitution de l'OIT. Il en résulte en effet que la création d'un tribunal, telle que cette disposition la permet, aurait essentiellement pour utilité d'améliorer la sécurité juridique par rapport aux mécanismes d'interprétation interne qui n'ont pas pour objet ou ne permettent pas de clore définitivement d'éventuels désaccords en la matière, et elle aurait sur la Cour internationale de Justice l'avantage de pouvoir tenir compte de la spécificité de l'Organisation et de sa structure.

50. La question qui se pose alors est de savoir si ces avantages sont suffisants pour justifier la création de ce tribunal. Pour répondre à cette question, il faudrait sans doute dans le premier plateau de la balance faire le recensement des difficultés sérieuses qui ont pu se présenter jusqu'à alors. Il ne s'agit pas d'une tâche facile car ces difficultés n'ont pas toujours laissé de traces et leur "justiciabilité" peut laisser place à une certaine appréciation subjective. On est donc réduit à donner quelques illustrations parmi les plus récentes ou les moins sujettes à contestation. Outre l'affaire du General Communications Headquarters (GCHQ), au sujet de laquelle la commission d'experts elle-même avait évoqué la possibilité d'un renvoi à la Cour (ainsi peut-être que le désaccord de la Norvège au sujet des observations de la commission d'experts à propos de la même convention no 87), on pourrait sans doute mentionner à cet égard:

- l'applicabilité de la convention (no 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, aux agences de travail temporaire;
- l'application de la convention (no 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, au travail dans les prisons;
- l'effet de la résolution (no 8), adoptée par la Conférence en 1921, sur l'application des conventions non maritimes aux marins, telle que visée dans l'observation faite par la commission d'experts à l'Irlande;
- l'application de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, aux interdictions professionnelles (cas de la République fédérale d'Allemagne);
- la plainte soumise par M. von Holten au sujet des éventuelles implications extra-territoriales du respect de la liberté syndicale et de la négociation collective qui, par sa nature et son objet, débordé le mandat spécifique d'une commission d'enquête tel qu'il a été évoqué dans la partie II.
- à ces "différends", il serait peut-être légitime aussi d'ajouter un certain nombre de "questions" concrètes que se posent les Etats Membres lorsqu'ils envisagent de ratifier les conventions et auxquelles le Bureau ne parvient pas toujours à fournir de réponse catégorique sur la base du texte et des travaux préparatoires.

51. Dans le deuxième plateau de la balance, il faut alors considérer quelles seraient les difficultés inhérentes à cette création, et par conséquent, les modalités et le coût.

52. A cet égard, l'article 37.2 de la Constitution se borne à préciser qu'il appartient au Conseil, sous réserve de l'approbation de la Conférence, de formuler des propositions pour l'institution du tribunal, et que le règlement des difficultés qui lui seront transmises doit être prompt. Il est, en revanche, muet en ce qui concerne la composition, la saisine et la procédure applicable au tribunal. Sans aucunement préjuger de la question de principe, les développements ci-après s'efforceront donc d'esquisser les solutions possibles sur ces différents points. Dans la perspective des observations figurant dans la première partie, la recherche de ces solutions sera guidée par le souci fondamental qui est de compléter et, en aucune manière, d'affaiblir les mécanismes de contrôle existants qui ont fait la preuve de leur valeur, en particulier la commission d'experts.

a) Composition

53. Il semble clair que le tribunal envisagé à l'article 37.2 devrait être un tribunal permanent. Cela paraît d'autant plus nécessaire, dans le cas du tribunal prévu à l'article 37.2, que la Constitution exige, comme cela vient d'être rappelé, "un prompt règlement", ce qui suppose une disponibilité plus ou moins immédiate des juges. Une troisième considération qui résulte des développements de la deuxième partie du présent document va dans le même sens. A la différence des commissions d'enquête, la composition du tribunal devrait être aussi constante que possible afin d'assurer la continuité nécessaire dans les méthodes d'interprétation et dans la jurisprudence. Mais il est en même temps difficile de prédire quel pourrait être le volume de demandes auxquelles le tribunal, une fois établi, devrait faire face, et il serait donc peu réaliste de désigner des juges permanents avant d'être fixé sur ce point. La solution la plus sage serait donc de se limiter, dans un premier temps, à désigner un certain nombre de juges titulaires accompagnés d'une liste de

suppléants auxquels on pourrait faire appel en cas d'empêchement des membres titulaires. On peut se demander en outre si, pour assurer la continuité nécessaire, il ne serait pas souhaitable que le Conseil désigne à l'avance le président du tribunal ou, en tout cas, qu'il soit désigné par les membres du tribunal pour une période assez longue.

b) Nombre des juges

54. Etant donné les contraintes qui viennent d'être évoquées, en particulier sur le plan des délais, auxquelles s'ajouteront nécessairement des considérations d'économie, le nombre des juges nécessaires pour que le tribunal puisse siéger devrait être limité au nombre impair minimum nécessaire pour former une majorité, c'est-à-dire trois. Pour être assuré de pouvoir disposer toujours rapidement de ces trois juges, il faudrait sans doute prévoir une liste de six membres au moins, y compris un président et un vice-président.

c) Choix des juges

55. Il est peut-être légitime de se demander si le tribunal ne devrait pas être de composition tripartite dans la mesure où il pourrait être appelé par le biais de l'interprétation à combler des lacunes ou à résorber les difficultés résultant d'une discussion tripartite à la Conférence. Il semble cependant plus conforme à la nature très technique de sa mission que, tout en procédant aux consultations appropriées pour faire en sorte que les juges bénéficient de la confiance de tous les groupes, les propositions de nomination soient faites par le Directeur général au Conseil et à la Conférence, strictement sur la base des qualités et compétences professionnelles des candidats. Comme c'est le cas pour la commission d'experts ou le Tribunal administratif de l'OIT, il faudrait en même temps assurer un équilibre satisfaisant sur le plan de la représentation des différents systèmes de droit ainsi que sur le plan géographique.

56. Il va de soi que l'exercice de la fonction de juge ne pourrait qu'être incompatible avec celle de membre de la commission d'experts puisque le tribunal serait éventuellement appelé à se prononcer sur des questions soulevées par cette dernière dans des conditions qui seront examinées plus loin. Pour des raisons analogues, et du fait du lien prévu à l'article 37.2 de la Constitution, cette fonction serait incompatible aussi avec celle de juge à la Cour internationale de Justice. Il serait en revanche très certainement souhaitable d'associer la commission d'experts à la présélection des candidats, étant donné que ses membres sont particulièrement bien placés pour apprécier les qualités requises et, le cas échéant, proposer des noms.

d) Saisine

57. La Constitution fournit elle-même, on l'a vu, la réponse à la question essentielle qui peut se poser à cet égard. Alors qu'elle est muette - parce qu'il lui était impossible d'anticiper à l'époque sur les conditions d'accès à la Cour - au sujet de l'organe compétent pour saisir la Cour internationale de Justice, elle précise en effet qu'il appartiendrait au seul Conseil d'administration de porter des affaires devant le tribunal.

58. Cela implique que la décision de saisir serait prise par le Conseil comme l'ensemble de ses décisions, c'est-à-dire dans le cadre d'une question à l'ordre du jour ou d'un rapport du Directeur général et, s'il n'y a pas

consensus, par un vote majoritaire. Mais cela n'épuise évidemment pas la liste des problèmes à résoudre.

59. Une question préalable est en effet de savoir comment et par qui la question peut être placée à l'ordre du jour du Conseil. Comme indiqué précédemment, l'article 37.2 de la Constitution suppose qu'il existe une contestation ou, à tout le moins, une question sérieuse au sujet de l'interprétation à donner à une convention, et l'intervention requise du Conseil garantit qu'il en sera bien ainsi. On pourrait dès lors se limiter à établir des règles de recevabilité des demandes qui réserverait à un Membre ou à un délégué à la Conférence ou à un membre du Conseil lui-même la possibilité de déposer une telle demande en exigeant en outre qu'il précise l'objet de la question et qu'il justifie d'un véritable intérêt à obtenir une réponse.

60. Dans la perspective précédemment indiquée, il serait certainement souhaitable de préciser en outre que le Conseil saisirait d'office le tribunal des questions que la commission d'experts souhaiterait voir régler. Cela aurait, en effet, l'avantage de permettre à la commission de mettre un terme définitif à la contestation persistante dont ses observations pourraient faire l'objet, ou d'obtenir directement le règlement définitif d'une question d'interprétation au sujet de laquelle elle éprouverait elle-même des doutes.

e) Procédure

61. Comme il résulte de la deuxième partie du présent document, le principal intérêt que pourrait présenter l'établissement du tribunal en matière d'interprétation serait d'offrir la possibilité d'une procédure ouverte et contradictoire. Cette idée demande cependant à être précisée dans la mesure où il n'est pas du tout aisé d'identifier les "parties" à une procédure d'interprétation. Il est évident, par exemple, que s'il y a une contestation au sujet d'une observation de la commission d'experts, ou si la commission d'experts choisit de renvoyer une question au tribunal, elle ne saurait être à proprement parler partie à la procédure. De même, si le Conseil, saisi par un Etat ou par l'un de ses membres, estime qu'une question d'interprétation se pose en effet, il ne saurait être pour autant considéré comme partie à un différend. Il s'agirait donc plutôt de permettre à tous ceux qui ont un intérêt légitime à la question de présenter leur point de vue s'ils le souhaitent. Tel devrait être le cas en particulier des représentants dûment habilités des groupes non gouvernementaux qui avaient un intérêt de principe à donner leur avis quant à la signification de dispositions adoptées sur une base tripartite à la Conférence et auxquels le tribunal offrirait la possibilité de le faire sur un pied d'égalité relatif.

62. Il serait sans doute normal et souhaitable par ailleurs, compte tenu du rôle que la Constitution et la pratique reconnaissent au Bureau en la matière, que le Directeur général fût invité, comme il le fait dans le cas des demandes d'avis, à fournir au tribunal une analyse des faits et des travaux préparatoires susceptibles d'éclairer le sens de la disposition en cause. Pour le reste, il appartiendrait sans doute au tribunal lui-même de préciser dans son Règlement interne les modalités d'accès des personnes dont les intérêts légitimes sont de nature à être affectés par la réponse du tribunal.

f) Coût

63. Si le tribunal était appelé à fonctionner dans les conditions qui viennent d'être évoquées, c'est-à-dire dans une composition réduite, ce coût ne devrait pas être très considérable, si l'on en juge par l'exemple du Tribunal administratif. Il y aurait lieu de tenir compte aussi du fait que

l'existence du tribunal permettrait peut-être de lui renvoyer à moindre coût des questions qui à présent peuvent, faute de mieux, être présentées sous forme de plainte et qui, lorsqu'elles sont renvoyées à une commission d'enquête, représentent une charge additionnelle assez lourde pour le budget.

IV. CONCLUSIONS

64. L'Organisation a réussi, pendant près de cinquante ans, à se passer du tribunal prévu à l'article 37.2 de sa Constitution, et il serait sans doute téméraire, compte tenu des développements qui précèdent, de conclure qu'il ne saurait plus en être de même à l'avenir. D'un strict point de vue juridique en effet, le système tel qu'il existe ne comporte pas de lacune puisqu'il prévoit déjà un système de règlement judiciaire des difficultés d'interprétation. Comme on l'a vu, les incertitudes d'interprétation résultent en réalité des obstacles, ou peut-être même des inhibitions, inhérents aux conditions d'accès à la Cour internationale de Justice. Dans la mesure où ces conditions d'accès ne seront pas modifiées, il est sans doute à prévoir que de nouvelles incertitudes surgiront. La question est en définitive simplement de savoir quel prix il convient d'attacher à une sécurité juridique plus réelle parce qu'éventuellement plus facilement accessible. Il était certainement utile que cette question fût posée alors que divers autres aménagements des activités normatives de l'OIT sont à l'étude, et le présent document s'est efforcé de fournir les éléments nécessaires à son examen approfondi. Il va de soi cependant que, en dernier ressort, la réponse appartient au Conseil et à la Conférence, et à eux seuls.

Genève, 10 mai 1993.

Document n° 97

BIT, Document sur l'interprétation des conventions
internationales du travail, 2010



L'interprétation des Conventions internationales du travail :
Document préparé par le Département des normes internationales du travail en
concertation avec le Bureau du Conseiller juridique en vue du processus de consultation
initié par le Conseil d'administration à sa 306^e session (novembre 2009)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Historique
2. Le cadre juridique de l'interprétation des conventions de l'OIT
 - 2.1 La spécificité des conventions internationales du travail en tant que traités internationaux
 - 2.2 Les moyens d'interprétation faisant autorité en vertu de la Constitution de l'OIT
 - 2.3 La question des règles et moyens d'interprétation à utiliser pour les conventions internationales du travail
3. La pratique relative à l'interprétation des conventions de l'OIT : Organes compétents et pratique en matière d'interprétation
 - 3.1 Le rôle des organes de contrôle
 - 3.1.1 La procédure de contrôle régulier
 - 3.1.1.1 La Commission de l'application des normes de la Conférence
 - 3.1.1.2 La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
 - 3.1.1.3 La question de l'interprétation et des rapports entre la Commission de la Conférence et la Commission d'experts
 - 3.1.2 Les procédures de contrôle spécial
 - 3.1.2.1 Les commissions d'enquête chargées par le Conseil d'administration d'examiner une plainte en application de l'article 26 de la Constitution
 - 3.1.2.2 Les comités tripartites du Conseil d'administration chargés d'examiner une réclamation en application de l'article 24 de la Constitution
 - 3.1.2.3 Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration
 - 3.1.3 La pratique des organes de contrôle en matière d'interprétation
 - 3.2 Le rôle du Bureau
4. Faits nouveaux en rapport avec l'utilisation des normes internationales du travail à l'extérieur de l'OIT et implications éventuelles pour leur interprétation
 - 4.1 L'utilisation des normes internationales du travail dans les juridictions nationales
 - 4.2 Les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux se référant aux normes de l'OIT

5. Renforcer l'impact du système normatif en termes d'interprétation
 - 5.1 Des mécanismes de l'OIT complets pour un meilleur impact des normes internationales du travail ?
 - 5.2 Confier officiellement à la Commission d'experts le mandat d'interpréter les conventions
 - 5.3 Implications pour le système de contrôle de l'institution d'un tribunal distinct
6. Points soumis à la discussion

Introduction

1. À sa 306^e session (novembre 2009), le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'entamer des consultations sur la question de l'interprétation des conventions internationales du travail.¹ Le présent document a pour but de faciliter ces consultations en apportant des informations, en particulier sur les questions que les groupes des employeurs et des travailleurs ont indiqué souhaiter discuter.² Sur base d'une présentation détaillée de l'interprétation des conventions internationales du travail, le présent document met en lumière des éléments susceptibles d'ouvrir la voie à de plus amples discussions si un consensus se dégage à cette fin. Le terme "interprétation" est utilisé dans ce document dans son acception courante, à savoir le processus par lequel on examine et détermine le sens d'un texte.

Pourquoi se pencher sur cette question maintenant ?

2. La question de l'interprétation des conventions internationales du travail a été soulevée à l'occasion des discussions du Conseil d'administration sur l'amélioration des activités normatives de l'OIT dans l'optique d'un accroissement de l'impact du système normatif de l'OIT. Ces discussions ont été marquées par l'adoption par le Conseil d'administration d'une stratégie relative aux normes, en novembre 2005, et d'un plan d'action intérimaire pour la mise en œuvre de cette stratégie, en novembre 2007. Conformément à la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 (la "Déclaration sur la justice sociale"), l'objectif de la stratégie et du plan d'action intérimaire est double : (1) accroître la cohérence interne du système normatif en examinant chacun de ses éléments constitutifs tout en exploitant leurs liens, et (2) renforcer le rôle du système normatif dans la réalisation des objectifs de l'OIT. L'interprétation des conventions internationales du travail affecte le système normatif dans son ensemble, même si elle concerne au premier chef le système de contrôle. L'examen de cette question pourrait dès lors mettre en lumière des moyens pour renforcer l'adoption et l'application des conventions et contribuer de la sorte à renforcer l'impact du système dans son ensemble. En dernière analyse, compte tenu du fait que les normes sont en rapport avec tous les objectifs stratégiques et sont un moyen de les réaliser, l'examen de cette question pourrait aussi contribuer à améliorer les efforts de l'Organisation et de ses Membres en vue d'atteindre les objectifs constitutionnels de l'OIT.
3. Dans ce contexte, le Bureau avait tout d'abord proposé que la question de l'interprétation des conventions internationales du travail soit étudiée à la 298^e session (mars 2007) du Conseil d'administration,³ dans le cadre du deuxième volet de la stratégie normative, à savoir l'accroissement de la cohérence, de l'intégration et de l'efficacité du système de contrôle. Après la discussion au sujet des deux études du Bureau sur les liens entre les

¹ GB. 306/10/2 (Rév.), paragr. 44(a).

² À l'initiative du Bureau, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a tenu une séance spéciale sur la question de l'interprétation lors de sa 80^e session (novembre-décembre 2009). Les points de vue exprimés par ses membres à cette occasion ont été pris en compte pour l'élaboration du présent document.

³ GB. 298/LILS/4, paragr. 53.

procédures de contrôle,⁴ en novembre 2008, le Conseil d'administration a demandé au Bureau de compléter ces études par un examen de la question de l'interprétation des conventions internationales du travail.

Structure du document

4. Après avoir dressé l'historique et cerné le cadre juridique de la question, le document décrit les mécanismes internes par lesquels, dans la pratique, les questions relatives à l'interprétation ont été traitées depuis la création de l'OIT. Il décrit ensuite l'évolution de la situation extérieure ayant une incidence sur les normes internationales du travail et qui pourrait aussi être prise en compte pour l'examen de nouveaux moyens de renforcer les mécanismes internes relatifs à l'interprétation des conventions.

1. Historique

5. Depuis 1919, parallèlement aux procédures applicables en ce qui concerne l'adoption et l'application des normes, le dispositif normatif établi par la Constitution de l'OIT comporte un mécanisme pour l'interprétation des conventions. Or, dans la pratique, ce mécanisme n'a été mis en œuvre qu'une seule fois, en 1932.⁵ Cela peut paraître paradoxal, alors que l'importance de l'interprétation des conventions pour l'Organisation dans son ensemble a été reconnue dès le départ.⁶ Des questions se rapportant à l'interprétation ont été abordées par le truchement du système de contrôle et par le Bureau dans l'exercice de ses fonctions. Par conséquent, l'historique de la question de l'interprétation des conventions coïncide dans une large mesure avec celui du système de contrôle et du rôle du Bureau lorsqu'il aide les États membres à s'acquitter de leurs obligations normatives.

⁴ GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 39-79, GB.301/11, paragr. 42-84, GB.303/LILS/4/2 et GB.303/12, paragr. 100-111.

⁵ Avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale (CPJI) sur la Convention sur le travail de nuit (femmes), 1919 (n°4).

⁶ Voir par exemple CIT, 3^e session, 1921, Rapport du Directeur, paragr. 164-167.

Encadré n°1

- 1919 Traité de Versailles, Chapitre XIII, création de l'Organisation internationale du travail : la Cour permanente de justice internationale (CPJI) est l'organe compétent pour l'interprétation des conventions en application de l'article 423 (actuellement, article 37.1 de la Constitution de l'OIT).
- 1926 Création, par la Conférence internationale du travail, de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la Commission de l'application des normes de la Conférence.
- 1930-1932 Discussions générales au sein du Conseil d'administration sur le rôle du Bureau s'agissant de l'interprétation, de la procédure à suivre pour la mise en œuvre de l'article 423 du Traité de Versailles et de la possibilité de confier à la commission le mandat d'experts d'interpréter les conventions.
- 1932 (novembre) Avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale (CPJI) sur la Convention sur le travail de nuit (femmes), 1919 (n°4)
- 1934 Adoption de la Convention (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934 (n°41) par la Conférence internationale du travail à la suite de cet avis consultatif.
- 1945 Transfert à la Cour internationale de justice (CIJ) de la compétence conférée à la CPJI par l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT.
- 1946 Introduction de l'article 37.2 à la Constitution de l'OIT sur proposition de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles afin d'instituer une procédure plus rapide pour l'interprétation des conventions indépendamment des recours à la CIJ.
- 1950-1951 Institution d'une procédure spéciale pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale et du Comité de la liberté syndicale.
- 1961 Etablissement de la première Commission d'enquête.
- 1982-1983 Discussions au sein du Conseil d'administration sur le rôle du Bureau dans les questions d'interprétation.
- Années 1990 Discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence à propos du rôle de la commission d'experts dans les questions d'interprétation.
- 1993 Dernières discussions du Conseil d'administration sur l'interprétation des conventions internationales du travail et sur la question de la mise en œuvre de l'article 37.2 de la Constitution (GB.256/SC/2/2).

6. Comme le montre la chronologie succincte figurant dans l'encadré n°1, la question de l'interprétation a été examinée en détail une première fois entre 1930 et 1932. Le second examen en profondeur a eu lieu dans les années 1990. Celui-ci prend son origine dans un débat de la Commission de l'application des normes de la Conférence qui faisait suite à une déclaration de la commission d'experts concernant son rôle en matière d'interprétation et la portée juridique de ses commentaires.⁷ Cela a conduit à un examen exhaustif, dans un document préparé par le Bureau qui a été soumis au Conseil d'administration pour discussion en 1993, de la question de l'interprétation des conventions internationales du travail et de la création d'un tribunal tel que prévu par l'article 37.2 de la Constitution. Toutefois, ce document n'a pas suscité de discussion détaillée au Conseil d'administration et, de l'avis général, la création d'un tribunal en vertu de l'article 37.2 nécessitait un complément d'examen.⁸ La Commission de l'application des normes de la Conférence

⁷ Voir les sections 3.1.1.2 et 3.1.1.3 ci-dessous.

⁸ GB.256/11/22, paragr. 10-15, et GB.256/PV (Rév.) pp. VI/3 et VI/4.

avait également fait montre de prudence lorsque le document lui a été communiqué. Plus particulièrement, certains de ses membres s'inquiétaient de l'impact qu'un tribunal institué conformément à l'article 37.2 pourrait avoir sur la crédibilité et l'autorité des organes de contrôle de l'OIT.⁹

7. Entre 1994 et 2002, la question de l'interprétation des conventions internationales du travail a été soulevée incidemment à plusieurs reprises par des membres du Conseil d'administration, sans que cela ait donné lieu à des mesures spécifiques. En 2001, des commentaires ont été émis sur la nécessité d'un mécanisme intermédiaire (entre le rôle joué actuellement par le Bureau et le renvoi devant la Cour internationale de justice (CIJ)) afin de "fournir une interprétation sur laquelle les gouvernements pourraient se fonder lorsqu'ils doivent prendre une décision au sujet d'une ratification."¹⁰ De ce fait, en février 2002, le Bureau a suggéré que la pratique en vigueur soit examinée, mais des divergences d'opinions se sont à nouveau fait jour quant à la nécessité de poursuivre la discussion et aucun consensus ne s'est dégagé pour entamer un processus à cet effet.¹¹
8. En mars 2007, lorsque le Bureau a proposé pour la première fois d'étudier la question de l'interprétation des conventions,¹² des membres du Conseil d'administration ont indiqué qu'il "conviendrait peut-être d'envisager la création d'un autre mécanisme indépendant (une cour ou un tribunal international du travail, par exemple) qui, entre autres choses, pourrait être chargé de l'interprétation formelle des conventions".¹³ En mars 2008, plusieurs membres du Conseil d'administration ont confirmé qu'il y aurait lieu de se pencher à nouveau sur la question et certains ont explicitement invité le Bureau à entreprendre une étude plus détaillée "afin qu'une décision soit prise sur l'application de l'article 37.2 de la Constitution de l'OIT".¹⁴ En novembre 2008 et mars 2009, des commentaires d'ordre général ont été formulés à propos du contenu et de la portée de l'étude.¹⁵ La discussion de novembre 2009 a confirmé qu'il y avait consensus en faveur d'un réexamen de la question de l'interprétation des conventions internationales du travail en vue d'accroître l'impact du système normatif.¹⁶

⁹ CIT, 80^e Session, 1993, *Compte rendu des travaux*, Rapport de la Commission de l'application des normes, p. 25/5, paragr. 24.

¹⁰ GB.280/12/1 (280^e Session, mars 2001), paragr. 43 (commentaire du groupe des PIEM).

¹¹ Voir GB.283/PV, p. V/7, VI/2 et VI/4. Voir aussi le document du Bureau soumis à la 283^e Session, GB. 283/4, paragr. 43.

¹² GB.298/LILS/4, paragr. 53.

¹³ GB.298/9(Rév.), paragr. 69 (commentaires des membres travailleurs).

¹⁴ GB.301/11(Rév.), paragr. 63 (commentaires des PIEM). Voir aussi d'autres commentaires appelant à un réexamen de la question de l'interprétation : paragr. 48 (commentaires des membres travailleurs), paragr. 58 (commentaires des membres employeurs) et paragr. 70 (commentaire de la représentante du gouvernement de la France).

¹⁵ GB.303/12 : paragr. 106 (commentaires du Vice-président employeur) ; paragr. 108 (commentaires du représentant du gouvernement de la République-Unie de Tanzanie) ; GB.304/9/2 : paragr. 10 (commentaires du Vice-président employeur) ; paragr. 34 (commentaires du représentant du gouvernement du Liban).

¹⁶ GB.306/10/2 (Rév.) : paragr. 4 (commentaires du Vice-président travailleur) ; paragr. 14-15 (commentaires du Vice-président employeur) ; paragr. 22 (commentaires du représentant du gouvernement du Canada au nom du groupe des PIEM) ; paragr. 28 (commentaires du représentant du gouvernement du Brésil) ; paragr. 29 (commentaires du représentant du gouvernement de la France) ; paragr. 34 (commentaires du représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela) ; paragr. 36 (commentaires du représentant du gouvernement du Bangladesh) ; paragr. 37 (commentaires du représentant du gouvernement de l'Australie).

2. Le cadre juridique de l'interprétation des conventions de l'OIT

9. L'article 37 de la Constitution de l'OIT dispose que :

1. Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence

10. Cette disposition est brièvement commentée ci-après sous l'angle de l'objectif de l'interprétation, de l'organe compétent ainsi que des règles et moyens d'interprétation.

2.1 La spécificité des conventions internationales du travail en tant que traités internationaux

11. Les conventions internationales du travail sont des traités internationaux. Toutefois, elles se distinguent des autres traités internationaux par deux particularités propres à l'OIT que souligne la Déclaration sur la justice sociale : le rôle déterminant des normes dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation et la structure et le fonctionnement tripartites de l'OIT. Il faut garder à l'esprit certaines particularités des conventions internationales du travail qui peuvent avoir une incidence sur leur interprétation.¹⁷

12. Premièrement, les dispositions des normes internationales du travail sont indissociables des dispositions de fond et procédurales pertinentes de la Constitution, ce qui a, logiquement, une incidence sur l'interprétation des conventions.¹⁸ À titre d'exemple, toute

¹⁷ Le Bureau a précisé à plusieurs reprises sa position quant à la spécificité des conventions de l'OIT. Voir en particulier : Cour internationale de justice, Information fournie par le Bureau international du travail au titre de l'article 34 du Statut de la Cour, Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Mémoire du Bureau international du travail sur la pratique des réserves en matière de conventions multilatérales. *OIT, Bulletin officiel*, Vol. XXXIV, 1951, pp.275-312 ; Conférence des Nations unies sur le droit des traités, Vienne, Autriche, première session, 26 mars-24 mai 1968, 7^e séance de la Commission plénière, Document A/CONF.39/C.1/SR.7, Déclaration de M. JENKS (observateur de l'Organisation internationale du travail), paragr. 2-19.

¹⁸ La ratification des conventions implique non seulement l'acceptation des obligations qu'elles énoncent de manière explicite, mais aussi l'acceptation des procédures relatives à leur application et à leur interprétation prévues dans la Constitution. Par exemple, pour déterminer l'ampleur des obligations d'un gouvernement

limitation du champ d'application d'une convention internationale du travail s'agissant des travailleurs qu'elle couvre doit découler de la convention elle-même ou de la Constitution.¹⁹

13. Deuxièmement, pour ce qui est de la réalisation des objectifs constitutionnels, les conventions sont conçues de telle sorte qu'elles favorisent l'instauration de conditions uniformes entre les États Membres, sauf dans les cas où elles prévoient explicitement une certaine souplesse dans leur application par le biais de dispositifs visant à tenir compte des différences de contextes culturels et historiques, de systèmes juridiques et de niveaux de développement économique entre les pays. La commission d'experts a souligné que cet aspect doit transparaître dans leur application et leur interprétation.²⁰
14. Troisièmement, on constate dans l'approche et la structure des conventions internationales du travail une continuité omniprésente dans le fond et la forme.²¹ L'interprétation d'une convention peut, par conséquent, avoir des répercussions sur d'autres conventions qui reposent sur le même concept ou la même approche.²²
15. Quatrièmement, les activités normatives reposent sur une participation tripartite dès le début du processus normatif et jusqu'au contrôle de l'application des normes internationales du travail.²³ Le rôle des partenaires sociaux dans le processus de préparation et d'adoption est particulier par comparaison avec la négociation de tout autre traité international dans des conférences diplomatiques. Ainsi, au même titre que les gouvernements, les délégués employeurs et travailleurs peuvent proposer des amendements aux textes mis en discussion et ils votent à égalité avec les délégués

déoulant de la ratification, la première commission d'enquête a défini l'obligation du gouvernement au sens des articles 19(5)(d) et 26(1) de la Constitution de l'OIT comme consistant à prendre "les mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention" ; Rapport de de la commission chargée, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, d'examiner la plainte déposée par le gouvernement du Ghana concernant le respect par le gouvernement du Portugal de la Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n°105), *Bulletin officiel*, Vol. XLV, No.2, avril 1962, pp. 247-248, paragr. 716.

¹⁹ Ce point peut être mis en rapport avec l'interprétation de l'article 3 de la Convention sur le travail de nuit (femmes), 1919 (n°4) qu'en a donnée la Cour permanente de justice internationale (CPJI) en 1932 : "les limites du domaine d'activité de l'Organisation internationale du travail ne sont pas fixées dans la Partie XIII [du Traité de Versailles] d'une façon précise ou rigide (...). Par conséquent, la manière de voir selon laquelle ce seraient les travailleurs effectuant un travail manuel, à l'exclusion des autres travailleurs, dont devrait s'occuper l'Organisation internationale du travail, ne trouve point d'appui dans le texte de la Partie XIII". Voir Cour permanente de justice internationale, Série A/B, Fascicule N°50, *Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, Avis consultatif du 15 novembre 1932, Leyden, Société d'éditions A.W. Sijthoff, 1933, pp. 14 et 15.

²⁰ Voir le paragr. 33 ci-dessous.

²¹ GB.256/SC/2/2, note n°20. À titre d'exemple, les conventions de l'OIT présentent un ensemble commun de clauses finales basé sur les dispositions de la Convention portant révision des articles finals, 1961 (n°116).

²² Voir la déclaration faite par le représentant de l'OIT devant la CPJI en 1932 : "Une uniformité d'interprétation mécanique n'est ni nécessaire ni souhaitable, mais les avis de la Cour ont un poids tel qu'il est certain que la décision prise dans ce cas particulier aura une influence déterminante sur l'interprétation de toutes les conventions internationales du travail". Déclaration de M. Phelan (représentant l'Organisation internationale du travail), Cour permanente de justice internationale, Série C, Conclusions, Déclarations verbales et documents. XXVI^e session – 1932, No. 60. *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, Avis consultatif du 15 novembre 1932 (Série A/B, Fascicule No. 50). Leyden, Société d'éditions A.W. Sijthoff, 1933, p. 214.

²³ Pour plus de détails sur la participation des mandats tripartites dans le contrôle des normes, voir GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 58.

gouvernementaux lors de l'adoption des normes par la Conférence internationale du travail. S'agissant des questions d'interprétation, cela veut dire que l'historique des négociations pèse d'un poids important, d'autant plus que les travaux préparatoires sont dûment consignés dans les documents officiels de la Conférence.²⁴ Le rôle joué par le tripartisme dans la négociation, l'adoption et l'application des conventions internationales du travail est donc un facteur important qu'il y a lieu de prendre en considération dans leur interprétation.

16. En résumé, les conventions internationales du travail ne sont pas simplement des traités conclus entre États signataires. Elles sont façonnées par le tripartisme et indissociables des engagements pris par les États Membres lorsqu'ils deviennent membres de l'Organisation internationale du travail. Conformément à l'article 37.1 de la Constitution, l'interprétation des conventions comme de la Constitution appartient à un seul organe : la Cour internationale de justice (CIJ).

2.2 Les moyens d'interprétation faisant autorité en vertu de la Constitution de l'OIT

17. Aucun des deux mécanismes habilités mentionnés à l'article 37, et qui ne s'excluent pas mutuellement, n'ont été mis en œuvre depuis 1946, lorsque la référence à la CPJI a été remplacée par une référence à la CIJ et que la possibilité de créer un tribunal spécial a été ajoutée dans cet article. Dans la pratique, les organes de contrôle et le Bureau sont devenus les mécanismes par lesquels les questions relatives à l'interprétation ont été traitées. Dans ce cas, les interprétations sont réalisées selon les méthodes de travail et procédures des organes de contrôle et les règles internes du Bureau.

La Cour internationale de justice

18. Si l'OIT devait solliciter elle-même une décision interprétative de la CIJ en application de l'article 37.1, elle devrait le faire dans le cadre de la compétence consultative de la Cour.²⁵ En 1949, le Conseil d'administration a été habilité par la Conférence internationale du travail à solliciter des avis consultatifs.²⁶ Le Conseil d'administration a envisagé de soumettre à la CIJ la question connexe de savoir si une interprétation demandée sous la forme d'un avis consultatif en application de l'article 37.1 de la Constitution pourrait être considérée comme contraignante pour tous les Membres.²⁷
19. S'agissant de la procédure au titre de l'article 37.1, l'étude de 1993 souligne la nécessité de prendre en compte les trois éléments suivants :²⁸

²⁴ Toutefois, l'étude de 1993 souligne que, si cela est vrai s'agissant des différents stades que passe le texte préparé par le Bureau, ce « l'est beaucoup moins pour apprécier la signification des amendements adoptés en séance en raison de la disparition des procès-verbaux détaillés des commissions et du fait (...) que, dans bien des cas, les négociations décisives se déroulent hors séances », GB.256/SC/2/2, paragr. 47.

²⁵ La compétence de la CIJ en matière d'avis est énoncée à l'article 96 de la Charte des Nations unies, combiné à l'article 65 du Statut de la CIJ et à l'article IX de l'Accord de relation ONU-OIT de 1946.

²⁶ Résolution concernant la procédure pour les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de justice adoptée par la Conférence à sa 32^e session le 8 juin 1949 ; voir aussi GB.256/SC/2/2, paragr. 36.

²⁷ GB.298/5/2, paragr. 5.

²⁸ GB.256/SC/2/2, paragr. 38-47. Ces questions s'étaient posées, avec moins d'acuité, dans le cas de la CPJI.

- 1) la possibilité d'une adaptation de la composition de la Cour pour tenir compte de la spécificité des conventions internationales du travail : l'article 26 du Statut de la CIJ prévoit que la Cour peut "constituer une ou plusieurs chambres, composées de trois juges au moins selon ce qu'elle décidera, pour connaître de catégories déterminées d'affaires, par exemple d'affaires de travail" ; toutefois, la Cour ne rend ses avis consultatifs qu'en séance plénière ;
- 2) l'accès des partenaires sociaux à la procédure d'interprétation : conformément à l'article 66 du Statut de la CIJ, la Cour peut notifier "toute organisation internationale jugée par la Cour (...) susceptible de fournir des renseignements sur la question..." ; toutefois, il n'est pas certain que ces organisations puissent englober des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ; il se pourrait que les points de vue des partenaires sociaux doivent être communiqués à la Cour directement ("amicus curiae") ou indirectement, en accompagnant d'autres déclarations, et
- 3) les méthodes et principes d'interprétation qui seraient appliqués par la Cour pour l'interprétation des conventions internationales du travail et qui tiendraient le mieux compte de leur spécificité.

2.3 La question des règles et moyens d'interprétation à utiliser pour les conventions internationales du travail

20. S'agissant de l'interprétation des conventions internationales du travail, se pose la question de savoir si les règles coutumières du droit international public, en particulier celles codifiées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969 (la Convention de Vienne),²⁹ correspondent parfaitement aux spécificités des conventions internationales du travail, et en particulier au rôle des partenaires sociaux dans le processus d'adoption.
21. Comme le rappelle l'étude de 1993,³⁰ la Convention de Vienne établit, dans ses articles 31 à 33, la règle générale et les moyens d'interprétation complémentaires. Le point de départ de l'interprétation d'un traité est le texte lui-même lu dans son contexte et à la lumière de son but et de son objet. Ainsi l'intention des parties est subordonnée au texte lui-même et, selon l'article 32, il n'y aurait lieu de faire référence aux travaux préparatoires que lorsque l'analyse du texte pourrait conduire à un résultat peu clair ou absurde.
22. En revanche, l'article 5 de la Convention de Vienne, ajouté à l'initiative de l'OIT, dispose qu'elle "s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente³¹ de l'organisation"
23. Comme l'a rappelé M. Jenks (observateur de l'Organisation internationale du travail) en 1968, pendant la Conférence des Nations unies sur le droit des traités, à plusieurs égards

²⁹ La Convention de Vienne codifie les règles de base pour l'interprétation des traités largement reconnus en tant que droit coutumier. Beaucoup d'autres règles n'ont pas été codifiées, comme par exemple le principe de l'effet utile.

³⁰ GB.256.SC.2.2, paragr. 44.

³¹ Les minutes de la Conférence des Nations unies sur le droit des traités (*op. cit.*) montrent que le terme "règle" est censé englober les règles écrites et les pratiques consacrées des organisations internationales. Voir le compte rendu analytique des séances plénières de la Commission plénière, déclaration du Rapporteur spécial pendant la dixième session – 3 avril 1968, paragr. 40 et la déclaration du Président du Comité de rédaction pendant la vingt-huitième session – 18 avril 1968, paragr. 14-15.

les conventions internationales du travail sont régies par des règles spécifiques, qu'elles soient écrites (Constitution et règlement de la Conférence) ou non. Il y a lieu de faire mention à ce propos de l'inadmissibilité des réserves aux conventions de l'OIT qui, sans figurer dans les règles écrites, est une pratique constante de l'Organisation. L'inadmissibilité des réserves est ancrée dans la spécificité des conventions de l'OIT, en particulier à la lumière des éléments présentés ci-dessus.³²

24. L'article 37 de la Constitution de l'OIT ne se réfère pas à des règles d'interprétation que devraient suivre la CIJ ou un tribunal pour interpréter les conventions de l'OIT. M. Jenks a déclaré lors de la Conférence des Nations unies sur le droit des traités que "la pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires" que le projet de convention.³³ Les organes de contrôle ont élaboré, en matière d'interprétation, des pratiques suivant lesquelles les travaux préparatoires, mais aussi les commentaires des (autres) organes de contrôle, en particulier de la commission d'experts dans ses études d'ensemble, jouent un rôle significatif.³⁴ Toutefois, aucun de ces organes ne dispose formellement du mandat pour formuler des interprétations faisant autorité. Lorsque la commission de la Conférence a discuté de la pratique de la commission d'experts, d'importantes divergences d'opinions se sont dessinées entre ses membres à propos des règles régissant l'interprétation des conventions.³⁵
25. Pendant les travaux qui ont conduit à l'adoption de la Convention de Vienne, la Commission du droit international a indiqué que l'interprétation d'un traité est "dans une certaine mesure un art, pas une science exacte".³⁶ Comme le soulignait l'étude de 1993, la question de la détermination des règles régissant l'interprétation des conventions est complexe. Les règles d'interprétation pourraient par conséquent être déterminées de manière plus appropriée par un organe ayant formellement le mandat pour interpréter les conventions dans le cadre d'une procédure adéquate permettant à toutes les parties intéressées de présenter leurs points de vue respectifs sur la question. L'organe compétent devrait alors énoncer les règles suivies et en motiver l'application.
26. On peut trouver un exemple de cette approche dans l'avis consultatif de la CPJI de 1932 sur l'interprétation de l'article 3 de la convention sur le travail de nuit (femmes), 1919 (n°4), la seule interprétation d'une convention faisant autorité à ce jour. La question soumise à la Cour consistait à savoir si la convention s'applique aux femmes qui occupent des postes de surveillance ou de direction et n'effectuent pas normalement un travail manuel. Dans sa déclaration à la Cour, le représentant de l'OIT a souligné l'existence d'une divergence entre une interprétation strictement littérale du texte et une interprétation

³² Voir le mémorandum soumis par le Bureau international du travail à la Cour internationale de justice à propos des Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 1951, op. cit. ; voir aussi "Réserves et conventions internationales du travail", par Guido Raimondi, in *Les normes internationales du travail : Un patrimoine pour l'avenir : Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, OIT, 2004, pp. 527-539.

³³ Conférence des Nations unies sur le droit des traités, Vienne, Autriche, Première session, 26 mars – 24 mai 1968, 7^e séance de la Commission plénière, Document A/CONF.39/C.1/SR.7, paragr. 12.

³⁴ Voir paragr. 48-52 ci-dessous.

³⁵ Voir paragr. 52 ci-dessous.

³⁶ Voir le compte rendu de la Commission du droit international relatif aux travaux de sa seizième session (11 mai-24 juillet 1964), Doc. A/5809, ILCYb.1964, II, 173, a 175, cité dans Isabelle Van Damme, *Treaty interpretation by the WTO appellate body*, International Economic Law Series, Oxford University Press, 2009, p. 42.

fondée sur l'intention des auteurs de la convention. Partant du texte proprement dit, la Cour a indiqué que le texte de l'article, "considéré isolément, ne soulève par lui-même aucune difficulté; il est rédigé en termes généraux, exempts d'ambiguïté ou d'obscurité. Il interdit l'emploi des femmes, pendant la nuit, dans les établissements industriels, sans distinction d'âge."³⁷ S'agissant des arguments présentés au cours de la procédure devant la Cour en faveur d'une interprétation limitant l'application de la convention aux femmes effectuant un travail manuel, la Cour a ajouté qu'il était "nécessaire de trouver un motif valable pour donner à la disposition une interprétation autre que celle qui est conforme au sens naturel de ses termes".³⁸ Ce faisant, elle a utilisé d'autres moyens d'interprétation, tels que la Constitution de l'OIT, ses propres avis consultatifs concernant l'interprétation de la Constitution de l'OIT et les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Elle a conclu qu'un examen des travaux préparatoires confirmait également l'interprétation textuelle et qu'il n'y avait "point de motif valable pour interpréter l'article 3 autrement que d'une manière conforme au sens naturel de ses termes".³⁹

3. La pratique relative à l'interprétation des conventions de l'OIT : Organes compétents et pratique en matière d'interprétation

27. La pratique ayant cours à l'OIT s'agissant de l'interprétation des conventions internationales du travail fait intervenir tous les organes de contrôle ainsi que le Bureau. Aucun de ces organes n'a cependant été investi d'une quelconque autorité pour interpréter les conventions de l'OIT.

3.1 Le rôle des organes de contrôle

28. L'interprétation et le contrôle de l'application sont deux processus distincts, même s'ils sont étroitement liés entre eux. Comme indiqué ci-dessus, l'interprétation est le processus par lequel on détermine le sens d'un texte. En outre, le processus d'interprétation des conventions internationales du travail peut avoir à répondre à des besoins spécifiques ; par exemple, outre l'exigence de sécurité juridique peut se poser la nécessité d'une procédure ouverte dans laquelle toutes les parties concernées peuvent exprimer leurs points de vue. L'application peut se définir comme le processus "de détermination des conséquences qui, en fonction du texte, devraient s'ensuivre dans une situation donnée".⁴⁰ Conformément à leurs mandats respectifs, les organes de contrôle de l'OIT examinent les mesures prises par les États Membres pour mettre en œuvre⁴¹ les conventions qu'ils ont ratifiées ou leur défaut d'assurer de manière satisfaisante l'application de ces conventions. Leur fonction première a donc trait au contrôle de l'application. Celui-ci peut avoir ses propres exigences, telles qu'une approche pragmatique et flexible, comme cela a été souligné dans

³⁷ Voir Cour permanente de justice internationale, Série A/B, Fascicule N°50, op. cit., p.12.

³⁸ Ibid., p.12.

³⁹ Ibid., p.19.

⁴⁰ Voir *International Labor Conventions, their interpretation and revision*, Conley Hall Dillon, University of North Carolina Press, 1942, p.121, note No.4.

⁴¹ Voir l'article 22 de la Constitution et voir aussi GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 55, tableau donnant un aperçu schématique des principales caractéristiques différenciant les diverses procédures de contrôle.

deux études du Bureau sur les liens entre les procédures de contrôle.⁴² Comme indiqué ci-dessus, la Constitution de l'OIT fait la distinction entre le contrôle de l'application et l'interprétation et confie ces fonctions à deux mécanismes différents.

29. Par contre, l'interprétation précède l'application : avant de pouvoir mettre un texte à exécution, il faut que son sens soit clair et, si tel n'est pas le cas, il faut qu'il soit précisé. L'application suppose nécessairement un certain degré d'interprétation. Dans les conditions actuelles de fonctionnement du système de contrôle, tous les organes de contrôle doivent se prononcer sur des questions juridiques et, de ce fait, sont souvent amenés à définir le sens des termes d'une convention. Le travail de la commission d'experts et des commissions d'enquête comporte davantage de travail d'interprétation que celui des organes tripartites de contrôle. Cette différence est inhérente à la composition, aux méthodes de travail et à la procédure de la commission d'experts et des commissions d'enquête. Dans le cas de la commission d'experts, son rôle à cet égard se trouve encore accru du fait qu'il s'agit d'un organe permanent qui se réunit régulièrement.

30. L'interprétation des conventions internationales du travail étant réalisée dans une large mesure par les organes de contrôle, le processus reflète le mode de fonctionnement du système de contrôle. Trois éléments majeurs, mentionnés dans les deux études précitées, influencent la manière dont les organes de contrôle abordent les questions relatives à l'interprétation : (1) la diversité des procédures de contrôle qui se complètent l'une l'autre; (2) la liberté de choix dont font montre les mandats s'agissant, à la fois, des questions qu'ils soumettent aux procédures de contrôle et des procédures qu'ils utilisent, et en particulier le fait que l'examen d'une question juridique dans le cadre d'une procédure donnée n'empêche pas d'entamer une autre procédure sur la même question ; et (3) le fait que le respect effectif des normes internationales du travail, en tant que finalité commune des procédures de contrôle, a entraîné la nécessité de coordonner les travaux des organes de contrôle. Il s'ensuit que l'interprétation des conventions, lorsqu'elle est effectuée par le système de contrôle, reflète les spécificités de chaque procédure, ainsi que leurs interactions.

3.1.1 La procédure de contrôle régulier

3.1.1.1 La Commission de l'application des normes de la Conférence

31. L'étude de 1993 soulignait que la Commission de la Conférence a un rôle à jouer dans les questions d'interprétation, étant donné que l'"interprétation authentique", ou "l'interprétation donnée par les parties au traité ou l'organe qui en est l'auteur, est une des méthodes possibles en droit international".⁴³ De plus, la procédure de la Commission de la Conférence présente un avantage significatif dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre d'un débat ouvert dans lequel les parties intéressées ont la possibilité de faire valoir leurs arguments. Les personnes qui y prennent part sont celles-là « mêmes qui, étant à l'origine des normes, sont les plus aptes à apprécier les incidences d'un éventuel changement de contexte sur leur contenu ». ⁴⁴ Cet avantage qu'offre la procédure est contrebalancé par le

⁴² GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 39-79 ; GB.301/11, paragr. 42-84 ; GB.303/LILS/4/2 ; et GB.303/12, paragr. 100-111.

⁴³ GB.256/SC/2/2, paragr. 22.

⁴⁴ *Ibid.*, paragr. 22.

risque que les positions adoptées par la Commission de la Conférence à propos du sens de dispositions particulières puissent en fait impliquer une modification du texte adopté par la Conférence. L'étude de 1993 concluait que "l'interprétation de la Conférence, si elle est parfaitement légitime, devrait logiquement se couler dans le moule d'une nouvelle rédaction, c'est-à-dire d'une révision...". L'étude ajoutait qu'"une telle révision peut être entreprise soit de manière spontanée en cas de difficulté rencontrée dans l'application, soit dans le dessein de renverser une jurisprudence avec laquelle on ne serait pas d'accord."⁴⁵ Toutefois, la procédure de révision existante n'a pas été conçue pour des difficultés d'interprétation spécifiques, mais pour adapter une convention à des nécessités ou des réalités nouvelles. C'est pourquoi l'étude soulève la question de la nécessité d'une éventuelle "solution intermédiaire pour permettre à la Conférence de régler les difficultés ou controverses par une procédure simplifiée (...)"⁴⁶

32. En général, le rôle de la Commission de la Conférence en matière d'interprétation ne peut être considéré séparément de celui de la commission d'experts. Sa contribution consiste pour l'essentiel à commenter les vues exprimées par la commission d'experts, en particulier dans le cadre de ses études d'ensemble. La Commission de la Conférence a reconnu à de nombreuses occasions que, compte tenu du nombre de cas à examiner et du temps disponible, elle doit pouvoir compter sur les commentaires de la commission d'experts avant d'exprimer sa propre opinion.

3.1.1.2 La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

33. La commission d'experts a souvent répété que ses termes de référence n'exigent pas d'elle qu'elle donne des interprétations définitives des conventions, une compétence dont est investie la CIJ aux termes de l'article 37 de la Constitution.⁴⁷ En définissant sa fonction, la commission a précisé que sa mission "est essentiellement spécifique et de caractère pragmatique et se déroule dans le cadre d'un dialogue continu avec les gouvernements".⁴⁸ Deux principes fondamentaux sous-tendant son action ont une grande incidence sur son rôle dans les questions d'interprétation : (1) sa tradition d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité et (2) sa fonction consistant à déterminer si les exigences d'une convention sont rencontrées ou non ; ces exigences demeurent constantes et uniformes quelle que soit la situation économique et sociale d'un pays donné, sous la seule réserve des éventuelles dérogations expressément inscrites dans la convention elle-même.⁴⁹

34. En rappelant que ses termes de référence ne prévoient pas l'interprétation des conventions, la Commission a indiqué par la même occasion que "pour remplir sa fonction qui est

⁴⁵ *Ibid.*, paragr. 24.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ CIT, 63^e Session, 1977, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 32 ; CIT, 73^e Session, 1987, Rapport III (Part 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 21. On note une évolution entre les deux rapports : en 1977, la commission d'experts indiquait qu'elle n'est pas tenue de donner des interprétations tandis qu'en 1987, elle précisait qu'elle n'est pas tenue de donner des interprétations "définitives".

⁴⁸ CIT, 78^e Session, 1991, Rapport III (Partie 4A) Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 13.

⁴⁹ CIT, 63^e Session, 1977, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 31 ; CIT, 73^e Session, 1987, Rapport III (Partie 4A), paragr. 20.

d'évaluer l'application des conventions, il appartient à la Commission d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet".⁵⁰ La Commission a progressivement joué, en matière d'interprétation, un rôle plus indépendant et plus large du fait du nombre croissant de conventions et de ratifications.⁵¹ En outre, depuis 1950, la commission d'experts réalise des études d'ensemble qui lui donnent la possibilité de préciser le sens de certaines dispositions des conventions et d'apporter des explications plus détaillées que dans les commentaires individuels.

35. La commission place son rôle en matière d'interprétation dans le cadre général du fonctionnement du système normatif de l'OIT, compte tenu de l'exigence de sécurité juridique. Ce faisant, elle soulève la question de la portée juridique de ses commentaires : "tant que ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice, elles sont réputées valables et communément admises. (...) La commission estime que l'acceptation des considérations qui précèdent est indispensable à l'existence même du principe de légalité et, partant, de la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du travail".⁵² Cette prise de position a suscité d'intenses discussions au sein de la Commission de la Conférence dans les années 1990,⁵³ ce qui a amené la commission d'experts à préciser qu'elle ne considère pas ses vues comme des décisions ayant l'autorité de la chose jugée.⁵⁴ La Commission a expliqué que, par sa déclaration précédente, son intention était de souligner que les États Membres ne devaient pas à la fois contester les vues qu'elle exprime au sujet de l'application d'une disposition donnée d'une convention qu'ils ont ratifiée et s'abstenir de recourir à la procédure instituée par l'article 37 de la Constitution pour obtenir une interprétation définitive de ladite convention. La commission d'experts a souligné qu'il en résulterait "une incertitude juridique quant au sens et à la portée des dispositions en question, tant qu'un avis de la Cour internationale de justice n'y met pas fin; une telle situation nuirait à la certitude juridique nécessaire au bon fonctionnement du système normatif de l'OIT."⁵⁵
36. Outre la question de la portée juridique de ses commentaires, un important point de procédure se pose quant au rôle de la commission d'experts en matière d'interprétation, du fait que, "par la force des choses, elle n'est pas saisie de manière publique et contradictoire en tant qu'arbitre des différentes interprétations possibles."⁵⁶
37. Pour terminer ce tour d'horizon, il y a lieu de mentionner deux cas dans lesquels la commission d'experts a évoqué explicitement la possibilité de soumettre des questions juridiques à la Cour internationale de justice : (1) le cas de l'application par le Royaume-Uni de la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (2) le cas de l'application par la République fédérale d'Allemagne de la convention (n°111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Ces cas ont

⁵⁰ CIT, 63^e Session, 1977, Rapport III (Partie 4A), *op. cit.*, paragr. 32 ; CIT, 73^e Session, 1987, Rapport III (Partie 4A), *op. cit.*, paragr. 21.

⁵¹ GB.256/SC/2/2, paragr. 26.

⁵² CIT, 77^e Session, 1990, Rapport III (Partie 4A), Rapport de commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 7.

⁵³ Voir paragr. 40 ci-dessous.

⁵⁴ CIT, 78^e Session, 1991, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 11. Voir aussi paragr. 12.

⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 11. Voir aussi paragr. 12.

⁵⁶ GB.256/SC/2/2, paragr. 28.

fait pendant très longtemps l'objet de divergences de vues entre, d'une part, les gouvernements concernés et, d'autre part, les organes de contrôle à propos de questions juridiques que soulèverait la mise en œuvre de conventions ratifiées.

Encadré n°2

Application par le Royaume-Uni de la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le point de droit soulevé par le gouvernement portait sur la question de la relation entre les obligations découlant respectivement de la convention n°87 et de la Convention (n°151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, toutes deux ratifiées par le Royaume-Uni. L'affaire a d'abord été portée devant le Comité de la liberté syndicale qui a déclaré que, contrairement à l'affirmation du gouvernement, "l'exclusion de certaines catégories de travailleurs par les conventions n° 98 et 151 ne peut pas être interprétée comme affectant ou réduisant en quelque manière le droit fondamental d'organisation garanti à tous les travailleurs par la convention n°87; rien dans la convention n°98 ni dans la convention n°151 n'indique l'intention de limiter la portée d'application de la convention n°87, au contraire, tant les termes de ces conventions que les travaux préparatoires à l'adoption de la convention n°98 révèlent l'intention inverse."⁵⁷ Le Comité de la liberté syndicale a soumis les aspects législatifs du cas à la commission d'experts. Lors de son premier examen, celle-ci a choisi de ne pas se prononcer sur le fond concernant le point de droit. Elle a estimé que ces questions soulèvent "des problèmes juridiques complexes qui vont au-delà des points spécifiques soulevés sous la convention n°87 (...); ces problèmes présentent des aspects au regard desquels il pourrait être approprié de demander un avis à la Cour internationale de justice en vertu des dispositions pertinentes de la Constitution de l'OIT". Ce n'est pas sans difficultés que la commission est parvenue à cette conclusion, parce l'observation dans laquelle elle apparaît indiquait que trois experts "réservaient leurs positions sur l'éventualité d'une demande d'avis à la Cour internationale de justice et sur les questions de droit qu'une telle demande pourrait comporter".⁵⁸

Il est à noter que le recours à la CIJ était invoqué dans le but de statuer sur un point de droit et pas pour régler un différend, même si, dans ses commentaires ultérieurs, la commission d'experts a réfuté l'argument du gouvernement, lequel n'a pas entrepris de demande pour que ce cas soit soumis à la CIJ. Lors de l'examen individuel du cas par la Commission de la Conférence en 1985, le représentant gouvernemental a déclaré que "le fait que la commission d'experts envisage la possibilité de requérir l'interprétation des conventions auprès de la Cour internationale de justice est la preuve, selon lui, que les arguments avancés par son gouvernement sont sérieux et ne manquent pas de poids et méritent un examen plus approfondi avant qu'une opinion définitive puisse être formulée".⁵⁹ Le gouvernement a maintenu sa position pendant 14 ans. Lorsqu'elle a discuté ce cas,⁶⁰ la Commission de la Conférence ne s'est pas prononcée sur le point de droit en tant que tel, mais certains de ses membres ont évoqué la possibilité d'un recours à la CIJ.

⁵⁷ Comité de la liberté syndicale, 234^e Rapport, Cas n°1261, paragr. 364.

⁵⁸ CIT, 71^e Session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Partie 2 : Observations concernant certains pays, Observation concernant l'application de la convention n°87 par le Royaume-Uni, paragr. 6 et 8.

⁵⁹ CIT, 71^e Session, 1985, *Compte rendu provisoire* N°30, Rapport de la Commission de l'application des normes, Examen des cas individuels, p. 30/50.

⁶⁰ Commission de l'application des normes; Examen du cas individuel concernant l'application de la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n°87) par le Royaume-Uni (ratification : 1949), 1985, idem 1987 et 1989.

Application par la République fédérale d'Allemagne de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Dans le cas présent, référence a été faite davantage au rôle de la CIJ en matière de contrôle (article 29 de la Constitution) que dans les questions d'interprétation (article 37.1 de la Constitution). En pratique toutefois, cela ne fait guère de différence lorsqu'il s'agit de divergences quant au sens de certaines dispositions de conventions susceptibles d'être soumises à la Cour.

Ce cas portait sur des allégations suivant lesquelles le droit et la pratique en vigueur en République fédérale d'Allemagne, s'agissant du devoir de fidélité à l'ordre démocratique constitutionnel imposé aux agents du service public, était contraire à la convention n°111. Tous les organes de contrôle ont examiné ce cas, y compris une commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution. Cette dernière a été explicitement priée par le gouvernement d'examiner les questions d'interprétation de certaines dispositions de la convention. Le gouvernement n'a pas accepté les conclusions de la Commission d'enquête (ni, d'ailleurs, d'aucun des organes de contrôle). D'un autre côté, il a annoncé de manière explicite qu'il ne voulait pas faire usage de la possibilité d'un recours à la CIJ, comme le prévoit l'article 29 de la Constitution. Il a déclaré qu'il continuerait à faire rapport sur les questions pertinentes dans le cadre de la procédure de contrôle régulier. Confrontée à cette situation dans le cadre du suivi des recommandations de la commission d'enquête, la commission d'experts a déclaré que "la Constitution de l'OIT ne soumet pas les résultats d'une enquête au consentement de l'État concerné. La position du gouvernement n'affecte donc pas la validité des conclusions de la commission d'enquête. La Constitution de l'OIT permet d'interjeter appel devant la Cour internationale de justice (...), mais le gouvernement a choisi de ne pas se prévaloir de cette possibilité".⁶¹ Lorsqu'elle a discuté de ce cas en 1988, la Commission de la Conférence a dit regretter la position adoptée par le gouvernement vis-à-vis du rapport de la Commission d'enquête.⁶²

⁶¹ CIT, 75^e Session, 1988, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Partie 2 : Partie 2 : Observations concernant certains pays, Observation concernant l'application de la convention n°111 par la République fédérale d'Allemagne, paragr. 7(a).

⁶² CIT, 75^e Session, 1988, Commission de l'application des normes, Examen du cas individuel concernant l'application de la Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 (n°111) par la République fédérale d'Allemagne (ratification : 1961).

3.1.1.3 La question de l'interprétation et des rapports entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts

38. En étudiant les rôles respectifs de la commission d'experts et de la Commission de l'application des normes de la Conférence, il y a lieu de se pencher également sur l'interaction entre ces deux organes, qui est une caractéristique essentielle de la procédure de contrôle régulier, compte tenu de l'importance de cette interaction s'agissant de leur contribution à l'interprétation des conventions.
39. Lorsque les deux commissions ont été créées en 1926, l'accent a été mis sur le caractère informatif de la procédure de contrôle régulier par comparaison avec les autres procédures de contrôle pour l'examen des réclamations et des plaintes. Aucune des deux commissions ne pouvait être considérée comme une cour ou une commission d'enquête. Dans les premières années, les organes de contrôle régulier ont entrepris l'examen successif des rapports soumis par les gouvernements et adopté une attitude empreinte de prudence sur les questions d'interprétation. Les deux commissions se sont limitées à attirer l'attention de la Conférence et du Conseil d'administration sur les cas présentant des divergences d'interprétation entre des États Membres. En 1933, la Commission de la Conférence a fait valoir qu'une telle situation n'était pas entièrement satisfaisante en cas de divergence d'opinions persistante.⁶³
40. Ce double examen a progressivement cédé la place à une complémentarité des travaux des deux commissions sous l'effet de l'augmentation de leur charge de travail et de différences dans leur composition et leurs méthodes de travail. Dans les années 1990, lorsque la question de la portée juridique des commentaires de la commission d'experts a été débattue, la Commission de la Conférence a examiné en détail les conséquences de cette complémentarité sur la question de leurs rôles respectifs en matière d'interprétation.⁶⁴ Deux points de vue différents se sont dégagés. Le premier était que la Commission de la Conférence contribuait à l'interprétation des conventions par son rôle indépendant propre et son mandat, le second étant que la Commission de la Conférence ne procédait pas à une analyse juridique indépendante, contrairement à la commission d'experts qui présentait la stabilité et l'impartialité indispensables à l'interprétation des conventions. Les défenseurs du premier point de vue soulignaient que la Commission de la Conférence n'était pas liée par les commentaires de la commission d'experts, même si ses avis pesaient d'un poids considérable. Pour les partisans du second, bien que les points de vue des deux commissions n'aient pas force de loi, les commentaires de la commission d'experts étaient généralement acceptés en raison de sa composition et de ses méthodes de travail. Ils notaient en outre que tout désaccord quant aux vues exprimées par la commission d'experts en matière d'interprétation devait être soumis à la CIJ et qu'il n'appartenait pas à la Commission de la Conférence de remettre en cause les avis juridiques de la commission d'experts.

⁶³ CIT, 17^e Session, 1933, *Compte rendu des travaux*, Rapport de la commission d'experts sur l'article 408 du Traité de Versailles, Annexe V, paragr. III, p. 520.

⁶⁴ CIT, 76^e Session, 1989, Rapport général de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, paragr. 12-23 ; CIT, 77^e Session, 1990, Rapport général de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, paragr. 20-35 ; CIT, 78^e Session, 1991, Rapport général de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, paragr. 13-39.

41. De l'avis général, le dialogue et la coopération entre les deux commissions et l'absence de hiérarchie entre elles étaient des éléments fondamentaux, y compris en matière d'interprétation.

3.1.2 Les procédures de contrôle spécial

3.1.2.1 Les commissions d'enquête chargées par le Conseil d'administration d'examiner une plainte en application de l'article 26 de la Constitution

42. Les commissions d'enquête sont les seuls organes de contrôle dont fait explicitement mention la Constitution de l'OIT. Leur composition est semblable à celle de la commission d'experts, bien que la procédure à appliquer pour l'examen des plaintes en application de l'article 26 de la Constitution ait un caractère juridictionnel et qu'elle soit de nature contradictoire. Les Commissions d'enquête peuvent par conséquent être d'un apport considérable pour l'interprétation des conventions. Dans la pratique, elles tendent à se fonder sur les indications fournies par la commission d'experts dans ses études d'ensemble, ainsi que sur les commentaires du Comité de la liberté syndicale. En outre, comme le faisait remarquer l'étude de 1993,⁶⁵ leur rôle est limité dans la mesure où ce sont des organes *ad hoc* composés de manière *ad hoc*. Leur interprétation du sens d'une disposition d'une convention est nécessairement tributaire des circonstances de l'espèce ainsi que des individus qui la composent.

3.1.2.2 Les comités tripartites du Conseil d'administration chargés d'examiner une réclamation en application de l'article 24 de la Constitution

43. Comme le montrent les deux exemples qui suivent, ces organes de contrôle tripartites contribuent également à l'interprétation des conventions bien que, ce faisant, ils se reposent dans une certaine mesure sur les travaux de la commission d'experts. Ils présentent un avantage en matière d'interprétation du fait que leur procédure permet aux deux parties d'exposer leurs points de vue et de fournir de plus amples informations à la demande du comité tripartite. Néanmoins, dans la pratique, leur rôle en la matière comporte des limites. Premièrement, ce sont des comités *ad hoc* et leurs membres n'ont pas nécessairement une formation juridique. De plus, étant institués pendant les sessions du Conseil d'administration, à un moment où leurs membres ont aussi d'autres responsabilités, leurs discussions sont soumises à de lourdes contraintes matérielles. En outre, les rapports des comités tripartites sont soumis à l'approbation du Conseil d'administration qui a toujours estimé ne pas être habilité à approuver des interprétations.⁶⁶ Toutefois dans la pratique, le Conseil d'administration approuve les rapports des comités tripartites sans modification, comme par exemple dans le cas des rapports du Comité de la liberté syndicale. Les commentaires des membres du Conseil d'administration à propos de ces rapports sont transcrits dans des procès-verbaux confidentiels.

⁶⁵ GB.256/SC/2/2, paragr. 32.

⁶⁶ Ibid., paragr. 13.

Encadré n°4

Réclamation déposée en application de l'article 24 de la Constitution de l'OIT concernant l'application par les Pays-Bas de la convention (n°118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1968⁶⁷

Cette réclamation a été déposée après l'arrêt du versement d'une allocation complémentaire, instituée par la législation nationale, aux bénéficiaires de la pension d'invalidité permanente néerlandaise résidant en Turquie. Une précédente décision de la juridiction suprême des Pays-Bas en matière de sécurité sociale (la Cour d'appel centrale) avait statué que le gouvernement était en infraction avec la convention, et en particulier avec ses articles 3(1) et 5(1). Juste avant le dépôt de la réclamation, le gouvernement avait fait parvenir au Bureau une déclaration sur l'étendue de ses obligations aux termes de la convention en rapport avec ladite allocation complémentaire. Notant que la commission d'experts devait examiner les implications juridiques de la déclaration gouvernementale, le Conseil d'administration a décidé de reporter sa décision d'instituer un comité tripartite afin de disposer de l'analyse technique de la commission d'experts. La commission d'experts a examiné la déclaration du gouvernement et l'a jugée valable.

L'analyse technique de la commission d'experts et les informations obtenues par le biais du rapport soumis au titre de l'article 22 ont constitué la base juridique nécessaire à l'examen de la question par le comité tripartite que le Conseil d'administration a finalement institué.⁶⁸ Le comité tripartite a conclu que les Pays-Bas étaient en parfaite conformité avec l'article 3(1). S'agissant de l'application de l'article 5(1), le comité a constaté la spécificité du système de sécurité sociale néerlandais qui combinait des éléments d'assurance sociale traditionnels couvrant des risques particuliers et un régime universel garantissant un revenu familial minimum à tous les résidents, indépendamment du risque encouru. Plusieurs dispositions à caractère social, dont l'allocation supplémentaire, assuraient un niveau minimum de revenu garanti. Le comité tripartite a conclu que le but, la structure et les spécificités du régime complémentaire le différenciaient des régimes traditionnels de sécurité sociale. Cela a conduit le comité tripartite à conclure que l'allocation complémentaire ne relevait pas de l'une des branches de sécurité sociale auxquelles l'article 5(1) s'applique et que l'allocation complémentaire n'était pas comprise dans le champ d'application de la convention. En conséquence, le comité tripartite a suivi l'"interprétation restrictive" de la portée de la pension d'invalidité donnée par la commission d'experts, par opposition à l'"interprétation extensive" donnée par la Cour d'appel centrale. Par la même occasion, le comité tripartite a rappelé que c'est à l'État Membre concerné qu'il appartient en premier lieu d'apprécier si sa législation et sa pratique nationales sont ou peuvent être compatibles avec les dispositions de la convention internationale du travail en question, sous réserve des procédures de contrôle de l'OIT.⁶⁹ Le comité tripartite a conclu que le gouvernement n'avait pas contrevenu à la convention puisque l'allocation complémentaire ne rentrait pas dans le champ d'application de celle-ci.

⁶⁷ GB.298/15/7. Pour de plus amples détails sur ce cas, voir l'Annexe à GB.303/LILS/4/2, Étude de cas n°7 : sécurité sociale (Pays-Bas).

⁶⁸ En décembre 2004, le gouvernement déposa un instrument de dénonciation en rapport avec la convention prenant effet en décembre 2005. Néanmoins, le comité tripartite poursuivit l'examen de la réclamation en limitant celui-ci à la période antérieure à la prise d'effet de la dénonciation, pour laquelle il s'estimait encore compétent.

⁶⁹ GB.298/15/7, paragr. 45-46.

Réclamation déposée en application de l'article 24 de la Constitution de l'OIT concernant l'application par la France des conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 et (n° 158) sur le licenciement, 1982⁷⁰

Cette réclamation a été déposée après l'adoption d'une loi assortie d'un décret concernant les contrats nouvelles embauches dans les entreprises occupant moins de 20 salariés (ci-après dénommés CNE). La question principale qui se posait était de savoir si les CNE, qui accordaient aux employeurs une période de deux ans pendant laquelle ils pouvaient rompre la relation d'emploi sans fournir de motif, étaient contraires à l'article 4 de la convention n°158 aux termes duquel un travailleur ne peut être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement. Le comité tripartite institué par le Conseil d'administration devait plus particulièrement déterminer si une période de stage ou d'essai de deux ans, pendant laquelle des salariés pouvaient être exclus de l'application des dispositions des conventions, était "raisonnable" au sens de l'article 2.2(b) de la convention. Le comité tripartite a estimé que cette question devait être déterminée "par chaque pays pour lequel la convention est en vigueur, compte dûment tenu de l'objectif de la convention qui est d'assurer la protection de tous les salariés contre les licenciements injustifiés."⁷¹ Sur la base de la jurisprudence nationale, le comité tripartite a estimé qu'en France, la période d'essai ne dépasse pas normalement six mois. Par conséquent, il a conclu que deux ans ne pouvaient être considérés comme une période d'essai raisonnable au sens de l'article 2.2(b) de la convention et que l'absence de motif de licenciement valable était contraire à l'article 4 qui, selon la commission d'experts, constitue la "pierre angulaire" de la convention.

Dans le cadre du suivi des recommandations du comité tripartite, la commission d'experts a confirmé les conclusions de ce dernier selon lesquelles il n'existait pas de base suffisante pour considérer la période de consolidation de l'emploi comme une "période d'essai" d'une "durée raisonnable" au sens de l'article 2, paragraphe 2(b) de la convention n°158 et que le CNE s'éloignait de manière significative des prescriptions de l'article 4 de la convention qui est la "pierre angulaire des dispositions de la convention". En 2008, la commission d'experts a noté avec satisfaction, dans une observation, l'information communiquée par le gouvernement concernant les mesures adoptées pour tenir compte des recommandations du comité tripartite.⁷²

⁷⁰ GB.300/20/6. Conformément à l'article 3(2) du Règlement, les allégations concernant les conventions n° 87 et 98 ont été transmises au Comité de la liberté syndicale. Le CLS a noté dans son 348^e rapport (novembre 2007) que la CGT-FO avait retiré sa plainte après l'annulation du décret en question, favorable au syndicat. Le CLS a pris note de cette information avec satisfaction et a décidé de retirer la plainte.

⁷¹ GB.300/20/6, para. 68.

⁷² Y compris le jugement du 1^{er} juillet 2008 (n°1210) de la Chambre sociale de la Cour de cassation qui déclarait le CNE contraire à la convention n°158 et qu'un salarié ne peut être licencié sans motif valable.

3.1.2.3 Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration

44. Comme les comités *ad hoc* institués en application de l'article 24 de la Constitution, le Comité de la liberté syndicale a une composition tripartite, ce qui, évidemment, a une incidence sur ses conclusions et recommandations. En outre, il jouit d'une longue et vaste expérience dans l'élaboration de principes de la liberté syndicale qui, s'ils sont effectivement pertinents pour la compréhension du sens des conventions concernées, ne se limitent pas pour autant à elles puisque le Comité est tenu de vérifier l'application de ces principes même en l'absence de ratification.
45. La nature du travail du Comité se distingue par le fait qu'il s'agit d'un mécanisme qui repose sur un système de plaintes et qu'il est donc amené à se prononcer sur des cas concrets. Lorsque les conventions sur la liberté syndicale ont été ratifiées, le Comité se fonde souvent sur les conventions se rapportant au cas en question et se réfère aussi, le cas échéant, à des conclusions antérieures de la commission d'experts. Souvent aussi, après une analyse préliminaire, le Comité soumet les aspects législatifs d'un cas à la commission d'experts à des fins de suivi ultérieur dans le cadre du rôle de cette dernière en matière d'application des conventions ratifiées. Il va de soi que cette analyse a une incidence sur la compréhension du sens des normes concernées dans des cas concrets.
46. Cependant, le rôle du Comité est différent et ne se limite pas à la simple question de l'application des conventions. Dans le cadre des plaintes dont il est saisi, au cours de ses délibérations et sur la base d'un consensus tripartite, le Comité a un autre rôle qui consiste à faciliter la résolution des cas examinés sur le fondement des principes qu'il a élaborés pendant près de 60 ans. Il s'abstient souvent d'indiquer la démarche à suivre mais recommande au gouvernement et aux partenaires sociaux de revoir la situation à la lumière des principes généraux énoncés dans ses conclusions afin de trouver des solutions acceptables pour tous.
47. La diversité des 2.750 cas et quelque dont a été saisi le Comité entraîne une réflexion et des conclusions sur la nature de la liberté syndicale dans une optique plus large que celle dans laquelle les autres mécanismes de contrôle sont appelés à se prononcer. À de nombreux égards, ce rôle qu'on peut qualifier de quasi facilitateur reflète l'intention à l'origine de la création de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale dont le rôle a été repris dans une large mesure, depuis sa création, par le Comité de la liberté syndicale. À la lumière de ce qui précède, il est clair que le rôle du Comité en matière d'interprétation des conventions est limité en tant que tel et qu'il fait plutôt office de source faisant autorité au niveau international qui énonce les principes fondamentaux de la liberté syndicale et aide les pays à mettre en place des systèmes de relations de travail plus harmonieuses fondés sur ces principes.

3.1.3 La pratique des organes de contrôle en matière d'interprétation

48. Étant donné le rôle central qui est le sien pour ce qui est de clarifier le sens des conventions, les considérations qui suivent traiteront de manière succincte la pratique suivie par la commission d'experts en matière d'interprétation. Bien que la pratique des autres organes de contrôle suive généralement le même schéma, ils s'inspirent largement et de manière systématique des vues exprimées par la commission d'experts.⁷³
49. Toutefois, lorsqu'on étudie la pratique de la commission d'experts en la matière, il faut garder à l'esprit qu'elle n'a pas de mandat formel pour interpréter les conventions internationales du travail et que ses opinions sur le sens des conventions ne sont pas le résultat d'une procédure ouverte et contradictoire au cours de laquelle toutes les parties intéressées peuvent exprimer leurs points de vue sur les méthodes d'interprétation les plus indiquées pour la question examinée.
50. La commission d'experts a indiqué qu'elle "garde constamment à l'esprit l'ensemble des méthodes d'interprétation des traités".⁷⁴ Pendant la 96^e session de la Conférence, en réponse à des commentaires formulés au sujet de l'étude d'ensemble à propos de conventions sur le travail forcé, la Présidente de la commission d'experts a déclaré que "Les conventions doivent être interprétées en tenant compte de leurs termes et objectifs dans la mesure où elles sont des instruments vivants qui ne doivent pas être uniquement interprétés à la lumière des conditions existantes au moment de leur adoption."⁷⁵
51. Un examen rapide des rapports de la commission d'experts confirme la souplesse de l'approche adoptée à cet égard, qui n'a rien d'exceptionnel ni de surprenant en droit international. Comme c'est le cas pour tout processus interprétatif, la commission d'experts part du libellé du texte pris dans son contexte et à la lumière de l'objectif de la convention, en tenant dûment compte des deux versions linguistiques de la convention qui font foi. Elle peut prendre en considération les travaux préparatoires, soit parce qu'on y trouve des précisions explicites sur le sens d'un concept particulier, soit parce qu'ils confirment le sens donné par la commission. Dans une moindre mesure, la commission d'experts a tenu compte des avis émis par le Bureau en réponse à des demandes d'éclaircissements de mandants, que ce soit pendant la procédure ayant conduit à l'adoption de la convention ou par la suite. En règle générale, la commission d'experts se réfère aux conclusions d'autres organes de contrôle pour étayer ses propres conclusions. Dans un seul cas, la commission d'experts s'est référée à la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969. Il s'agissait de préciser le sens du concept d'"équivalence d'ensemble" utilisé dans la convention (n°147) sur la marine marchande (normes minima), 1976.

⁷³ C'est principalement le cas pour les comités tripartites et les commissions d'enquête (quoique, comme nous l'avons indiqué précédemment, il n'en aille pas de même pour la Commission de la Conférence et le Comité de la liberté syndicale).

⁷⁴ CIT, 78^e Session, 1991, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 13.

⁷⁵ CIT, 96^e Session, 2007, *Compte rendu provisoire* N°22 (Partie 1), Rapport de la Commission de l'application des normes, paragr. 133.

Encadré n°6

Renvoi, par la commission d'experts, à la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969

À une occasion en particulier, la commission d'experts s'est référée à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans son étude d'ensemble de 1990 sur les normes du travail dans les navires marchands, la commission a fourni des précisions sur la notion de "l'équivalence dans l'ensemble" utilisée dans la convention (n°147) sur la marine marchande (normes minima), 1976. Avant de déterminer le sens de cette notion, la commission d'experts a déclaré d'une manière générale que l'interprétation définitive des conventions relève de la CIJ en vertu de l'article 37 de la Constitution. Toutefois, elle a ajouté que, pour remplir sa fonction qui consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, elle se doit "d'examiner le contenu et la signification des dispositions de ladite convention et d'en déterminer la portée juridique et, le cas échéant, d'exprimer ses vues à ce sujet".⁷⁶ Dans ce cas, la commission a fait référence aux travaux préparatoires d'autres normes internationales du travail dans lesquelles la notion d'équivalence dans l'ensemble est apparue pour la première fois, ainsi qu'aux travaux préparatoires de la convention n°147, y compris aux vues exprimées par le Conseiller juridique à l'époque de l'adoption de la convention et aux informations contenues dans les rapports des gouvernements soumis en application des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT. Afin de clarifier le sens de l'équivalence dans l'ensemble, elle a également déclaré : "il semble également souhaitable, par principe et dans l'esprit de l'article 31, paragraphe 1) de la Convention de Vienne, de se référer au "sens ordinaire" des mots dans leur contexte et à la lumière de l'objet et des buts de la convention n°147".⁷⁷ Il est à noter à cet égard que la notion de "l'équivalence dans l'ensemble" est définie à l'article IV, paragraphe 4 de la Convention du travail maritime, 2006.

52. Pendant ses discussions sur la pratique suivie par la commission d'experts en matière d'interprétation, plusieurs points de vue se sont fait jour au sein de la Commission de la Conférence. Certains membres étaient d'avis que la commission d'experts doit appliquer la Convention de Vienne plutôt que de se référer aux similitudes de vues exprimées à ce propos par les divers organes de contrôle. Ils ont rappelé que, aux termes de la Convention de Vienne, le libellé d'une disposition de droit international détermine son sens, à moins que les parties au traité en décident autrement, et que les travaux préparatoires sont d'importance secondaire. Ils ont ajouté que l'OIT n'avait pas arrêté ses propres règles d'interprétation de ses conventions. D'autres membres ont contesté le recours à la Convention de Vienne, soulignant que les conventions internationales du travail sont des traités internationaux élaborés et contrôlés dans un cadre tripartite. Ils étaient d'avis que les pratiques développées par les organes de contrôle doivent prévaloir, en particulier le dialogue constructif qui s'est installé entre eux. D'autres membres ont souligné qu'il est important d'introduire un élément d'intemporalité dans l'interprétation des conventions. Compte tenu de leur importance, certaines conventions doivent être traitées comme des documents vivants, l'interprétation étant le reflet de réalités changeantes ou tenant compte des pratiques ultérieures.⁷⁸

⁷⁶ CIT, 77^e Session, 1990, Rapport III Partie 4B, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Étude d'ensemble sur les normes du travail dans les navires marchands, Chapitre II, paragr. 65.

⁷⁷ *Ibid.* paragr. 71.

⁷⁸ CIT, 77^e Session, 1990, *Compte rendu provisoire*, Rapport général de la Commission de la Conférence sur l'application des normes, paragr. 24-77.

3.2 Le rôle du Bureau

53. Pratiquement depuis la création de l'Organisation internationale du travail, le Bureau émet des avis en réponse à des demandes d'éclaircissements de mandants sur le sens de certaines dispositions des conventions.⁷⁹ Sans faire autorité, les avis du Bureau jouent un rôle important, quoique limité, dans le système normatif. D'une manière générale, le Bureau a l'avantage des moyens techniques, de la capacité linguistique et d'une certaine pratique de l'interprétation qui lui permettent d'apporter des réponses bien documentées et mûrement réfléchies aux demandes d'éclaircissements des membres. Ce service est particulièrement important pour les membres lorsqu'ils envisagent la ratification d'une convention.
54. La démarche suivie par le Bureau pour émettre un avis est énoncée dans une circulaire interne : Circulaire No. 40, Série A, datée du 15 septembre 1987, sur la procédure relative aux demandes d'interprétations de conventions et de recommandations.⁸⁰
55. Cette circulaire précise que la réponse du Bureau doit, par principe, contenir la réserve générale suivant laquelle le Bureau international du travail émet son avis "avec la réserve habituelle selon laquelle la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail ne confère aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour donner une interprétation authentique des dispositions des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail".⁸¹ De plus, dans la pratique, les avis du Bureau contiennent une autre réserve d'usage selon laquelle ils sont également donnés étant entendu que toute décision relative à la conformité de la législation et de la pratique nationales avec une convention en particulier doit incomber, au premier chef, au gouvernement du pays concerné sous réserve, lorsque la convention a été ratifiée, des commentaires des organes de contrôle. De la sorte, le Bureau a pris soin de ne pas préjuger d'une éventuelle décision ultérieure de la CIJ ou conclusion des organes de contrôle.
56. Pour déterminer le sens des dispositions des conventions, le Bureau prend en considération les mêmes éléments que les organes de contrôle. Il prend comme point de départ le libellé du texte. En outre, la circulaire indique qu'il y a lieu de tenir compte :
- "a) des travaux préparatoires de la convention ou de la recommandation en question, en particulier des divers rapports soumis à la Conférence internationale du Travail (...) et des procès-verbaux de la discussion;
 - b) de la mesure dans laquelle la législation et la pratique des pays autres que celui ayant présenté la demande d'interprétation sont susceptibles d'aider à éclaircir les problèmes soulevés;
 - c) de toutes interprétations antérieures et de tous commentaires d'un organe de contrôle;
 - d) de tous autres renseignements et considérations d'ordre technique pertinents."⁸²

⁷⁹ GB.256/SC/2/2, paragr. 11 à 18.

⁸⁰ Cette circulaire avait été précédée de deux autres : Instruction du Directeur général n°337 du 11 janvier 1968 et Instruction du Directeur général n°45 du 23 décembre 1952. La principale différence réside dans la forme de la réponse, c'est-à-dire opinion formelle et opinion informelle.

⁸¹ *Ibid.* paragr. 10.

⁸² Circulaire No. 40 du BIT, Procédure relative aux demandes d'interprétation de conventions et de recommandations, 15 septembre 1987, paragr. 7.

57. La circulaire qualifie certains avis remis par le Bureau d'avis "formels ou officiels". Ils sont soumis au Conseil d'administration et publiés au Bulletin officiel, soit sur demande expresse, soit lorsque la question soulevée a un caractère d'intérêt général, à moins qu'il ne soit explicitement indiqué que l'avis donné doit rester officieux.⁸³ Au total, 147 avis formels ou officiels ont été publiés depuis 1921. Sur ce nombre, 72 pour cent ont été émis au moment où la ratification de la convention en question était examinée. La proportion de demandes formulées avant une ratification et de celles se rapportant à des conventions déjà ratifiées a varié au fil du temps. Entre 1988 et 2002, seuls trois avis ont été communiqués au Conseil d'administration et publiés au Bulletin officiel, tous répondant à des demandes antérieures à une ratification. Depuis 2002, aucun avis n'a été soumis au Conseil d'administration ou publié au Bulletin officiel.⁸⁴

58. Par comparaison, on note une augmentation du nombre des avis non publiés émis par le Bureau depuis le milieu des années 1980. Ils représentent maintenant une fraction substantielle de l'assistance technique fournie par le Bureau en matière normative. Ils répondent à des demandes émanant principalement de gouvernements, mais aussi d'organisations d'employeurs et de travailleurs. La grande majorité des demandes provenant de gouvernements portent sur des questions survenant avant la ratification. La plupart ont trait aux conventions les plus techniques. Les éclaircissements correspondants sont communiqués directement à l'auteur de la demande et ne sont diffusés d'aucune autre manière. L'augmentation de leur nombre ne semble pas être liée à la nature des questions soulevées mais elle pourrait être attribuable à la multiplication des échanges informels et fréquents entre le Bureau et les mandants. On peut difficilement quantifier ces éclaircissements ou les classer par catégories, du fait que les demandes sont reçues par le biais de divers canaux et départements du Bureau, au Siège comme dans les bureaux extérieurs.

59. La pratique de la remise d'avis par le Bureau, ainsi que son fondement juridique et sa méthode de diffusion ont été discutés par le Conseil d'administration.⁸⁵ Comme indiqué ci-dessus, l'intérêt réel du rôle du Bureau est qu'il apporte une assistance technique aux États Membres fondée sur une recherche et une analyse en profondeur de la question soulevée.

60. L'étude de 1993 a conclu que "les procédures internes de l'OIT comportent des mécanismes d'interprétation d'une diversité et d'une richesse peu communes."⁸⁶ Ces mécanismes d'interprétation internes ont gagné en importance au fil des ans et on peut dire qu'ils sont devenus indispensables parce qu'ils agissent principalement dans le cadre d'un système de contrôle de l'OIT extrêmement développé. Ils présentent l'avantage de reposer sur une approche pragmatique et flexible étroitement liée au contrôle régulier de

⁸³ Dans la plupart des cas, les avis formels ou officiels se limitent à des demandes émanant de gouvernements.

⁸⁴ L'étude de 1993 explique que la pratique consistant à soumettre des avis au Conseil d'administration a été abandonnée suite aux questions soulevées par ses membres quant au bien-fondé d'une telle pratique (GB.256/SC/2/2, paragr. 15). L'absence de publication semble provenir du fait qu'aucun gouvernement n'a demandé d'avis officiel en particulier depuis 2002 et que le Bureau n'a pas jugé que les questions soulevées présentaient un intérêt général.

⁸⁵ GB.224/PV(Rév.), pp.IV/8-9. Le document de 1993 analyse trois grands aspects de cette pratique : sa justification, sa portée juridique et les modalités applicables. GB.256/SC/2/2, paragr. 11-18.

⁸⁶ GB.256/SC/2/2, paragr. 33.

l'application des normes internationales du travail. Ils reposent aussi sur une coordination entre tous les organes concernés. En revanche, aucun de ces organes internes ne "réunit l'ensemble des conditions permettant de régler de manière définitive une controverse au sujet du sens à donner aux dispositions d'une convention".⁸⁷

4. Faits nouveaux en rapport avec l'utilisation des normes internationales du travail à l'extérieur de l'OIT et implications éventuelles pour leur interprétation

61. L'utilisation croissante des normes internationales du travail à l'extérieur de l'OIT est une évolution susceptible d'avoir un impact sur le système normatif. Cette utilisation prend deux formes qui sont étudiées succinctement ci-dessous en raison du fait qu'elles montrent que la question de l'interprétation des conventions internationales du travail peut aussi avoir une dimension en dehors de l'OIT.

4.1 L'utilisation des normes internationales du travail dans les juridictions nationales

62. Le rôle des juridictions nationales consistant à appliquer et interpréter la législation nationale qui donne effet aux normes internationales du travail est un important moyen de garantir le respect des normes de l'OIT.⁸⁸ Ces dernières années, l'OIT a redoublé d'efforts pour aider les juridictions nationales à utiliser davantage les normes internationales du travail et les commentaires des organes de contrôle de l'OIT. Des programmes de formation sur les normes internationales du travail à l'intention de juges, juristes et praticiens du droit sont dispensés par le Centre international de formation (CIF) de Turin.

63. Toutes sortes de juridictions sont appelées à statuer sur des différends portant sur des questions liées au travail au niveau national et sont par conséquent susceptibles d'utiliser, le cas échéant, les normes de l'OIT. Comme le montre le recueil de décisions de justice⁸⁹ publié par le CIF en collaboration avec le Département des normes, l'utilisation judiciaire des normes internationales du travail semble se développer, tant dans les systèmes juridiques monistes que dualistes.⁹⁰ Dans les cas où les tribunaux recourent aux normes

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ À titre d'exemple, s'agissant des rapports prévus à l'article 22, les États Membres sont tenus de préciser si des tribunaux ou d'autres juridictions ont prononcé des décisions comportant des questions de principe quant à l'application de conventions ratifiées.

⁸⁹ *Utilisation du droit international par les juridictions nationales, recueil des décisions judiciaires, Centre International de Formation de Turin, août 2009, décembre 2007.. Voir : http://training.itsilo.org/ils/CD_Use_Int_Law_web/additional/french/default.htm.. Voir aussi : "The use of international labour law in domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications", by C. Thomas, M. Oelz and X. Beaudonnet, in *Les normes internationales du travail: Un patrimoine pour l'avenir: Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, op.cit., pp. 268-283; Voir aussi : *Contrôle des normes internationales du travail et complémentarité des systèmes nationaux et internationaux: récentes évolutions*, Eric Gravel et Quentin Delpech, *Revue internationale du travail*, 2008, Vol. 147 No. 4, pp. 439-453.*

⁹⁰ Dans les systèmes juridiques monistes, les traités internationaux ratifiés font partie intégrante de l'ordre juridique national. Ils peuvent donc être directement appliqués par les tribunaux lorsque la teneur de leurs dispositions est suffisamment claire et précise pour trancher le différend. Dans les systèmes judiciaires dualistes, les ordres juridiques national et international sont séparés. En conséquence, une incorporation en vertu d'une loi

internationales du travail pour trancher directement un différend comme dans ceux où ils s'en inspirent pour interpréter des dispositions nationales, l'application par les tribunaux des normes internationales du travail suppose souvent une interprétation de leurs dispositions.⁹¹ La question de la définition correcte du sens et de la portée de ces normes est particulièrement pertinente lorsqu'on estime que les dispositions nationales et le contenu des normes internationales du travail sont en contradiction. Dans ce cas, on a noté une tendance à se reporter aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT. Les études d'ensemble de la commission d'experts et le *Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale* semblent de plus en plus utilisés par les juridictions nationales.⁹² Des exemples relevés à l'échelon régional font également état de mécanismes destinés à accroître l'impact du droit international au niveau national.⁹³

4.2 Les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux se référant aux normes de l'OIT

64. Ces vingt dernières années ont vu proliférer les accords conclus entre États sur une base bilatérale, régionale ou multilatérale et contenant un volet social. Cette prolifération traduit aussi une tendance croissante à inclure des clauses de travail dans un nombre important et croissant d'accords commerciaux ainsi que dans des processus d'intégration et de libéralisation économique. Ces clauses de travail réitèrent les engagements pris dans le cadre de l'OIT en se référant à ses principes et droits fondamentaux, certains accords plus récents prévoyant l'engagement d'appliquer les huit conventions fondamentales de l'OIT. Certains accords énoncent aussi des engagements supplémentaires par rapport aux conventions de l'OIT portant sur des conditions de travail acceptables en matière de salaires minima, de durée du travail, de protection des travailleurs migrants et de santé et

peut s'imposer pour que des traités internationaux acquièrent force de loi. Quoi qu'il en soit, cette séparation n'empêche pas les tribunaux de pays dualistes d'utiliser des traités internationaux à des fins d'interprétation.

⁹¹ Pour un exemple concernant plus particulièrement l'utilisation en justice de la convention n°169 de l'OIT, voir *Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina*, OIT, Genève, 2009.

⁹² Il est à noter que la question de l'importance de l'utilisation des conventions de l'OIT par les juridictions nationales pour leur interprétation a été abordée d'une manière innovante dans un mémorandum joint à une communication du Directeur général par intérim de l'OIT à tous les États Membres. Le but de cette correspondance était de soulever des questions relatives à l'incertitude entourant le maintien de la Cour permanente de justice internationale dans le dispositif judiciaire de l'après-guerre. Le mémorandum fait référence à la détermination des questions par des juridictions nationales impliquant l'interprétation des conventions. Soulignant la nécessité d'assurer une "certaine uniformité" des législations nationales obtenue grâce aux conventions, le mémorandum précise qu'"il y aurait un avantage appréciable à pouvoir user d'une procédure suivant laquelle les tribunaux nationaux appelés à rendre un jugement impliquant l'interprétation d'une convention internationale du travail auraient la faculté de soumettre les questions de portée internationale à la décision de la Cour permanente ou des organes judiciaires nouveaux qui seraient créés; il serait entendu que, conformément à la pratique constante, le Bureau international du Travail et les parties à la convention auraient qualité pour participer à l'action..." voir *Procès-verbaux du Conseil d'administration, 92^e Session, Philadelphie, 22 avril - 4 mai 1944, Annexe V, Cinquième question à l'ordre du jour : Relations de l'Organisation internationale du travail avec d'autres organismes internationaux*. Il faut aussi rappeler que pendant la première discussion par le Conseil d'administration des éclaircissements fournis par le Bureau sur le sens d'une convention, on a souligné le fait que ces éclaircissements ne font pas autorité devant les juridictions nationales; voir à ce propos *Procès-verbaux du Conseil d'administration, 9^e Session, octobre 1921, p. 308*.

⁹³ Voir, par exemple, la procédure de la Cour de justice des Communautés européennes : la référence à une décision préjudicielle permet aux tribunaux nationaux d'interroger cette Cour sur l'interprétation ou la validité d'un acte du droit de l'Union. Voir le site de la Cour de justice sous "Les compétences" : http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/#competences.

de sécurité au travail.⁹⁴ Ces accords comportent aussi des mécanismes pour le règlement des différends entre les parties, assortis de délais.⁹⁵ Dans des accords conclus récemment, la nouveauté a consisté à inclure une disposition prévoyant de faire appel à l'assistance de l'OIT (Etats-Unis-Pérou, 2007),⁹⁶ ou à ses conseils en cas de différend (UE-CARIFORUM, 2008).⁹⁷ L'introduction de clauses de travail dans ce type de processus n'intervient pas seulement entre pays développés et en développement par le biais d'accords commerciaux, mais aussi, de plus en plus souvent, entre pays en développement, que ce soit ou non dans le cadre d'une intégration régionale.

65. Les répercussions de ce phénomène sur le système normatif de l'OIT ont été examinées par la Conférence, sur la base d'un rapport du Bureau⁹⁸, lors de sa 96^e session (mai-juin 2007), dans le cadre des discussions ayant conduit à l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale. Le rapport du Bureau soulignait que ces accords prennent souvent la forme de "références expresses aux principes et même aux normes de l'OIT, sans que celle-ci puisse s'en faire une idée précise ni en mesurer la pertinence pour son mandat."⁹⁹ Le rapport du Bureau se penchait, entre autres, sur la portée de ce phénomène du point de vue de son impact sur l'intégrité des procédures de l'OIT.¹⁰⁰ Il évoquait en particulier la question des répercussions que pourraient avoir les engagements pris par les États Membres de l'OIT dans le cadre de ces accords sur leurs obligations découlant de la ratification des conventions de l'OIT. Dans la mesure où ils soulèvent des questions d'application, ces accords peuvent aussi poser des questions relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail.¹⁰¹ Se pose donc la question de savoir quel serait l'organisation ou l'organe la/le mieux placé(e) pour donner un avis interprétatif que des États Membres

⁹⁴ Voir également *Rapport sur le monde du travail 2009*, Institut international d'études sociales, Chapitre 3 : *The role of labour provisions in existing international trade arrangements and development finance policies*, pp. 63-82.

⁹⁵ Voir "Accords de libre-échange et droits des travailleurs : évolution récente", par C. Doumbia-Henry et E. Gravel, *Revue internationale du travail*, Vol.145 (2006), No.2, pp.211-234), et *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, par P. Lazo Grandi, ICTSD, Issue Paper No.3, November 2009.

⁹⁶ Article 17, paragraphe 5 (5)(b)(iv).

⁹⁷ Article 193(4).

⁹⁸ CIT, 96^e Session, 2007, Rapport V, *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, Chapitre 4, paragr. 96-108.

⁹⁹ *Ibid.*, paragr. 97.

¹⁰⁰ *Ibid.*, paragr. 106-108.

¹⁰¹ *Ibid.* paragr. 107. Un problème comparable pourrait aussi se poser à l'occasion de l'application d'une législation nationale ou régionale adoptée par des États Membres de l'OIT qui impose le respect des conventions fondamentales de l'OIT en tant que condition pour bénéficier (sur une base volontaire) de mesures particulières ou de préférences s'agissant de l'importation de biens et/ou de services ; voir par exemple la loi sur la fiscalité des huiles minérales et le décret sur la fiscalité des huiles minérales adoptés par la Suisse par lesquels les biocarburants sont défiscalisés pour autant qu'ils répondent à certains critères environnementaux et sociaux, c'est-à-dire qu'ils soient conformes aux huit conventions fondamentales de l'OIT ; voir Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin) (amendée le 1^{er} juillet 2008), article 12b, et Ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin) du 20 novembre 1996 (amendée le 1^{er} juillet 2008), article 19d. Voir aussi, par exemple, le Système de préférences généralisées (SPG) de l'Union européenne qui lie les préférences commerciales à la ratification et l'application en pratique des huit conventions fondamentales de l'OIT et prévoit le retrait temporaire de ces préférences en cas de violations graves et systématiques des principes des conventions sur la base des conclusions et recommandations des organes de contrôle de l'OIT ; Règlement du Conseil (CE) n°732/2008 du 22 juillet 2008 appliquant un régime de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2011 et les Règlements (CE) qui l'amendent n°552/97, (CE) n°1933/2006 et les Règlements de la Commission (CE) n°1100/2006 et (CE) n°964/2007.

souhaiteraient solliciter dans de telles situations. Des évolutions récentes au niveau régional semblent encore renforcer la portée de ces accords à cet égard (voir Etats-Unis-Pérou et UE-CARIFORUM ci-dessus). Cela se confirme à l'échelon multilatéral aussi où l'on tient compte d'interprétations formelles relevant du mandat d'autres institutions internationales spécialisées.

66. Il faut se rappeler qu'en 1999, dans son rapport à la 87^e session de la Conférence internationale du travail, dans lequel il a lancé l'Agenda pour un travail décent,¹⁰² le Directeur général a insisté sur l'importance d'un renforcement de l'action de l'OIT en matière normative et envisagé une série d'actions destinées à lui permettre de mieux se profiler dans ce domaine. Parmi ces actions, le rapport insistait sur l'amélioration de l'impact du contrôle de l'application des normes et sur une réaffirmation du rôle des normes de l'OIT dans un contexte mondial.¹⁰³
67. L'utilisation des conventions internationales du travail à l'extérieur de l'OIT peut contribuer de manière importante à améliorer leur impact ainsi que les droits qu'elles promeuvent. En même temps, elle comporte un risque inhérent pour la cohérence du corpus normatif de l'OIT. Les travaux des organes de contrôle fournissent des orientations extrêmement précieuses lorsqu'une question d'interprétation de ces normes se pose à l'extérieur de l'OIT. C'est en particulier le cas lorsque ces orientations peuvent être facilement consultées dans des compilations telles que le *Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale* ou dans les études d'ensemble de la commission d'experts. Toutefois les travaux des organes de contrôle ne sont pas toujours aisément accessibles et utilisables pour des entités extérieures à l'OIT.
68. La question se pose de savoir si l'OIT pourrait ou devrait jouer un plus grand rôle à cet égard, du fait que le Bureau comme les organes de contrôle sont de plus en plus sollicités pour fournir des informations sur le respect des normes par des pays et pourraient être appelés à l'avenir à donner des avis en cas de désaccords ou de différends concernant le respect des clauses de travail contenues dans ces accords. Le fait que l'Organisation mondiale du commerce ait reconnu, dans la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996, que l'OIT est l'organisme compétent pour établir des normes internationales du travail et s'en occuper plaide en faveur d'un rôle plus proactif de l'Organisation à cet égard. Ce rôle proactif a été reconnu pour la première fois dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, puis réaffirmé dans la Déclaration sur la justice sociale. Cette dernière invite l'OIT à revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin de pouvoir aider les États Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT. Elle l'invite à tirer le meilleur parti de l'avantage exceptionnel de sa structure tripartite et de son système normatif afin "de fournir une assistance aux Membres qui en font la demande et qui souhaitent promouvoir de concert les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, pour autant que ceux-ci soient compatibles avec leurs obligations à l'égard de l'OIT".¹⁰⁴

¹⁰² CIT, 87^e Session, 1999, Rapport du Directeur général, *Un travail décent*.

¹⁰³ *Ibid.*, p.17.

¹⁰⁴ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 208, Section II, A(iv).

5. Renforcer l'impact du système normatif en matière d'interprétation

69. La pratique établie de l'OIT montre que l'interprétation fait partie intégrante de la promotion de la ratification et de l'une application effective des conventions internationales du travail. Comme nous l'avons vu, le seul organe existant ayant mandat pour donner des interprétations faisant autorité est la CIJ, ce qui veut dire que, dans l'état actuel des choses, aucun organe de l'OIT ne s'est vu formellement attribuer le mandat pour ce faire.

5.1 Des mécanismes de l'OIT complets pour un meilleur impact des normes internationales du travail ?

70. L'article 37.2 de la Constitution de l'OIT prévoit d'instituer un tribunal "*en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention.*" Ce tribunal pourrait donc faire partie des mécanismes de l'OIT, visant à l'application effective des normes internationales du travail par le contrôle de leur application et leur interprétation. Comme indiqué ci-dessus, les procédures de contrôle de l'application des normes ont considérablement évolué au fil du temps. Les mécanismes de l'OIT sont par conséquent marqués par le contraste entre des mécanismes de contrôle de l'application des conventions pleinement développés et un mécanisme constitutionnel interne d'interprétation inutilisé.

71. La question qui se pose alors est de savoir si le moment est venu pour l'OIT de renforcer ses mécanismes pour ce qui est de l'interprétation des conventions par une éventuelle mise en œuvre de l'article 37.2 de la Constitution, ce qui aurait pour effet de parachever l'architecture interne du système normatif.

72. D'une manière générale, la mise en œuvre de cette disposition pourrait doter l'Organisation, sur le plan interne, d'un moyen de donner des interprétations faisant autorité par un "prompt règlement". Le fait de s'engager dans cette voie apporterait une valeur ajoutée dont on peut souligner d'autres éléments possibles. Un premier avantage d'une mise en œuvre de l'article 37.2 pourrait être une meilleure prévisibilité et sécurité juridique du système normatif de l'OIT. Elle pourrait aussi renforcer le rôle central des normes internationales du travail dans la réalisation des objectifs constitutionnels. Cette sécurité juridique s'étendrait aux conventions qui ne sont pas encore entrées en vigueur, mais au sujet desquelles d'importantes questions, fréquemment posées, pourraient nécessiter d'être tranchées d'une manière faisant autorité avant que les États Membres soient en mesure de les ratifier.¹⁰⁵ Deuxièmement, la mise en œuvre de l'article 37.2 garantirait l'accès à un mécanisme à la fois aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs, contrairement au recours à la CIJ qui ne peut être exercé directement que par des États et des organisations internationales.¹⁰⁶ De cette façon, un tel

¹⁰⁵ À titre d'exemple, la Convention sur le travail maritime, 2006, a donné lieu à 20 demandes d'éclaircissement depuis son adoption. Certaines soulèvent des questions juridiques complexes et fondamentales.

¹⁰⁶ Voir paragr. 19 ci-dessus.

mécanisme serait en mesure de prendre en compte la spécificité de l'Organisation et sa structure. Troisièmement, par une mise en application de l'article 37.2, on pourrait disposer d'une procédure ouverte de type contradictoire qui permettrait de prendre en compte les points de vue de tous ceux ayant un intérêt légitime dans une question d'interprétation en particulier, tant sur les méthodes d'interprétation que sur le fond. Leurs arguments ne pourraient par conséquent pas être rejetés par l'organe compétent sans motif valable. Quatrièmement, un tel mécanisme pourrait mettre l'Organisation en position de faire face à la multiplication des références aux normes internationales du travail dans les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux, et ce par des interprétations de ses conventions faisant autorité. Enfin, l'autorité de l'OIT pourrait se voir renforcée si elle pouvait reposer sur des mécanismes internes complets, équilibrés et faisant autorité pour ce qui a trait à la fois au sens et à l'application des normes internationales du travail, ce qui permettrait d'accroître la capacité de l'Organisation à remplir son mandat constitutionnel.

73. La mise en œuvre de l'article 37.2 de la Constitution aurait des implications sur l'activité des organes de contrôle. Dans l'intérêt d'un respect effectif des conventions, elle devrait ainsi répondre à une préoccupation primordiale, celle de parfaire, mais en aucun cas affaiblir les mécanismes de contrôle existants.
74. Les implications pour le fonctionnement des organes de contrôle dépendraient en premier lieu de la manière dont les mandants décident de mettre en œuvre l'article 37.2 de la Constitution. À ce propos, deux options pourraient être soumises au Conseil d'administration : (1) étudier la possibilité de confier le rôle d'un tel tribunal à la commission d'experts dans le cadre d'une procédure distincte, ou (2) étudier la possibilité d'instituer un mécanisme distinct.

5.2 Confier officiellement à la commission d'experts le mandat d'interpréter les conventions

75. Il se pourrait que, au vu du bilan de la commission d'experts et des quelques cas dans lesquels des questions se sont posées quant au statut juridique des interprétations qu'elle donne, le moment soit venu de reconnaître le rôle qu'elle a joué et d'envisager de l'investir officiellement du mandat d'interpréter les conventions. Cela pourrait notamment se faire, en confiant l'autorité en la matière à la commission d'experts en vertu de l'article 37.2¹⁰⁷, par l'élaboration par le Conseil d'administration et l'adoption par la Conférence de règles spécifiques qui l'habiliteraient à donner des interprétations ayant force obligatoire. Cela nécessiterait une révision du mandat de la commission d'experts qui avait été adopté à l'origine par le Conseil d'administration en 1947. Cet ensemble de règles pourrait prévoir

¹⁰⁷ Cette option serait différente de celle envisagée par le Conseil d'administration dans les années 1930. À l'époque, le Bureau avait proposé de confier à la commission d'experts la charge de fournir des interprétations suivant "une procédure intermédiaire qui, sans jouir de l'autorité des décisions de la [CPJI], donnerait cependant aux membres de l'Organisation des garanties plus grandes que celles qu'offrent les avis formulés par le Bureau". Cette proposition avait été rejetée à l'unanimité, principalement pour deux raisons qui seraient écartées dans le cadre de l'option proposée par le document: (1) en réalité, on ne donnait pas de nouvelles garanties puisque le seul organisme ayant compétence pour interpréter les conventions en vertu de la Constitution était à l'époque la CPJI ; (2) la commission d'experts était nommée par le Conseil d'administration, lequel approuvait ses rapports, y compris les interprétations qu'ils pouvaient contenir, or le Conseil d'administration avait déjà décidé qu'il n'était pas disposé à donner des interprétations. Procès-verbal de la 57^e session (avril 1932) du Conseil d'administration, pp. 344-345.

l'institution d'une chambre distincte (avec des critères de désignation des membres et de financement) qui appliquerait une procédure de type contradictoire (totalement différente de la procédure suivie par la commission en sa qualité d'organe de contrôle) par laquelle la commission d'experts trancherait les questions relatives à l'interprétation des conventions.

76. Si cette option est retenue, outre les avantages énoncés ci-dessus, la fonction d'interprétation des conventions faisant autorité serait reliée institutionnellement au contrôle ordinaire de leur application. En plus d'assurer un mécanisme de suivi, cela garantirait que l'interprétation soit ancrée de manière continue dans la législation et la pratique nationales des États Membres, ce qui constitue un élément important pour la détermination du sens des conventions.

77. Cette option pourrait rencontrer deux obstacles. Le premier aurait trait à la question de la séparation des pouvoirs, étant donné que la commission d'experts, en tant qu'organe juridictionnel, serait amenée à réexaminer les vues exprimées par elle en tant qu'organe de contrôle. Cette difficulté pourrait toutefois être surmontée par la création d'une chambre distincte de la commission qui serait appelée à formuler des interprétations et serait composée d'experts qui n'auraient pas eu la responsabilité directe du contrôle de la ou des conventions en cause. S'il est décidé que la procédure de cette nouvelle chambre serait contradictoire, elle serait alors totalement différente de la procédure actuellement utilisée par la commission d'experts pour le contrôle de l'application des normes. Autrement dit, la procédure contradictoire et ouverte serait déclenchée dans le cas d'une demande spécifique d'interprétation faisant autorité, ou en cas de litige, dans des conditions qui seront définies par le Conseil d'administration et la Conférence. L'issue de la procédure – la sentence – pourrait également être soumise au Conseil d'administration pour un suivi adéquat, notamment sa communication à la Conférence suivant une procédure différente de celle applicable à la transmission du rapport annuel de la commission d'experts. Un second obstacle pourrait provenir du caractère traditionnellement complémentaire et non-hiérarchique de la relation existant entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts. Si un rôle formel d'interprétation devait être conféré à la cette dernière, cela pourrait avoir pour effet d'altérer l'équilibre en la matière étant donné que les interprétations de la commission d'experts auraient aussi un effet contraignant pour la Commission de la Conférence. Cette difficulté éventuelle pourrait être résolue par l'article 37.2 qui dispose que "*toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence*".¹⁰⁸ Conformément à l'article 37.2, la Commission de la Conférence pourrait fonctionner comme un forum dans lequel les États Membres pourraient formuler leurs observations sur une sentence du tribunal. En cette qualité, la Commission de la Conférence pourrait alors rendre compte de ces observations dans son rapport à la Conférence, en les accompagnant des éventuelles propositions qu'elle pourrait souhaiter formuler s'agissant de l'action normative, et en particulier de la révision d'une convention.

¹⁰⁸ Cette mention a été ajoutée par la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles en 1946 pour permettre aux États Membres autres que les parties à une procédure en cours devant le tribunal d'avoir leur mot à dire sur une sentence qui pourrait finalement être contraignante pour tous les membres de l'Organisation. Voir Procès-verbal de la 29^e séance de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, 5 février 1946, *Bulletin officiel*, Vol. XXVII, No.3, 15 décembre 1946, pp. 770 -771.

5.3 Implications pour le système de contrôle de l'institution d'un tribunal distinct

78. Chaque fois qu'a été abordée la question de l'institution d'un tribunal distinct en vertu de l'article 37.2 de la Constitution, certains mandants ont exprimé des craintes quant à la possibilité d'un affaiblissement des organes de contrôle existants. Cette question est d'une importance capitale et son examen pèsera d'un poids certain sur la décision de mettre ou non en œuvre l'article 37.2. Un autre point qu'il faudra examiner est l'élément de coût, la création d'un tribunal pouvant impliquer un coût plus élevé qu'un élargissement du mandat de la commission d'experts.¹⁰⁹
79. La question de l'incidence de l'introduction d'un organe supplémentaire sur les organes de contrôle existants n'est pas neuve. Elle s'est posée dans le passé lorsque le système de contrôle s'est développé, sans que cela représente un obstacle. L'expérience et le fonctionnement actuel du système de contrôle tendraient à indiquer que le risque que la création d'un tribunal puisse affaiblir le système de contrôle est relativement limité. Quoiqu'il en soit, c'est au Conseil d'administration et à la Conférence qu'il appartiendrait d'apporter les garanties nécessaires à l'institution d'une relation complémentaire entre un tel tribunal et les organes de contrôle existants.
80. L'expérience du passé, et en particulier les conséquences de l'avis consultatif de la CPJI de 1932, fournit de précieux enseignements à ce sujet. Bien que cet avis consultatif ait été donné à une époque où le système de contrôle était beaucoup moins développé qu'il ne l'est aujourd'hui, il constitue un bon exemple de la manière dont les organes de contrôle peuvent mettre en lumière d'importantes difficultés d'interprétation des conventions. Il montre aussi qu'une interprétation qui fait autorité peut être lourde de conséquences pour la révision d'une convention.
81. Dans le cas de la convention n°4 sur le travail de nuit (femmes), 1919, cette difficulté a été soulevée pour la première fois par le gouvernement du Royaume-Uni dans son rapport annuel sur l'application de la convention soumis en 1929. La commission d'experts a attiré l'attention du Conseil d'administration sur ce point et l'a invité à prendre ce commentaire en compte au cas où une révision de la convention serait envisagée. Une première tentative pour régler la question par le biais d'une révision de la convention a été faite à la 15^e session (mai 1931) de la Conférence. Cette tentative a échoué en raison de divergences d'opinions entre États Membres à propos de l'interprétation à donner à la convention, ce qui a amené le gouvernement du Royaume-Uni à proposer au Conseil d'administration de solliciter de la CPJI une décision faisant autorité sur l'interprétation de la convention.¹¹⁰
82. En examinant les conséquences de l'interprétation donnée par la Cour, le Bureau a fait remarquer au Conseil d'administration qu'il apparaissait que plusieurs États Membres qui avaient ratifié la convention se trouvaient dans une situation dans laquelle ils ne l'appliquaient pas d'une manière pleinement conforme à l'interprétation qu'en avait donnée la Cour. Pour remédier à cette situation, il fallait soit un amendement de la législation en

¹⁰⁹ La question du coût pourrait être réglée par les règles applicables à l'institution éventuelle d'un nouveau tribunal, soit par des réaffectations, soit par une contribution constitutionnelle distincte, comme c'est le cas pour le Tribunal administratif de l'OIT.

¹¹⁰ Pour un compte rendu complet des événements ayant conduit à cet avis consultatif, voir Cour permanente de justice internationale, Série C, No. 60, op.cit., 287pages.

vigueur dans lesdits États Membres, soit une révision de la convention.¹¹¹ Le Conseil d'administration a opté pour la seconde solution et la révision partielle de la convention a été approuvée par la Conférence à sa 18^e session (1934).

83. La commission d'experts a pris note de l'avis consultatif dans son rapport de 1933.¹¹² Elle a aussi rappelé que les législations de plusieurs pays n'étaient pas en accord avec l'interprétation donnée par la Cour. Comme la proposition consistant à réviser la convention avait été relancée et avait de grandes chances de recueillir la majorité requise à la Conférence en raison de l'avis de la Cour, la Commission a adopté une démarche assez pragmatique. Elle a indiqué qu'elle ne se sentait pas habilitée à attirer l'attention en détail sur des cas dans lesquels l'interprétation la plus restrictive de la convention a été adoptée par la législation nationale.¹¹³ Lorsque la convention a été révisée, la commission d'experts a invité les pays concernés à ratifier la convention révisée et à dénoncer la convention de 1919.
84. On peut aussi faire le parallèle avec la relation qui s'est développée dans la pratique entre la commission d'experts et les commissions d'enquête. Il faut rappeler que bien qu'une procédure pour la soumission des plaintes en vertu de l'article 26 de la Constitution existe depuis 1919, la première commission d'enquête n'a été instituée qu'en 1961.¹¹⁴ Au début des années 1960, la procédure de contrôle régulier s'était déjà considérablement développée. La mise en application de l'article 26 et, par voie de conséquence, la formation de commissions d'enquête, aurait pu avoir un impact important sur les travaux des organes de contrôle, en particulier ceux de la commission d'experts. En plus des éléments précités (composition, base constitutionnelle et caractère judiciaire de la procédure),¹¹⁵ les recommandations des commissions d'enquête peuvent devenir juridiquement contraignantes par une décision de la CIJ en vertu de l'article 31 de la Constitution. Dans la pratique, grâce à une coordination appropriée, la commission d'experts et les commissions d'enquête ont développé un rapport de complémentarité et de renforcement mutuel. En général, lorsque la Conférence et le Conseil d'administration ont décidé de compléter le cadre institutionnel du système de contrôle, ils ont mis l'accent sur le caractère propre de chaque procédure et sur le souci d'éviter les doubles emplois dans leurs rôles respectifs.¹¹⁶ Cette orientation d'ordre général arrêtée par les organes décisionnels de l'OIT a influencé dans une large mesure l'interaction entre les organes de contrôle. Par conséquent, il pourrait en aller de même dans le cas de la relation entre les organes de contrôle et un tribunal.
85. Compte tenu de l'importance prise par les organes de contrôle et par le Bureau en matière d'interprétation, ils vont très probablement continuer à se charger en pratique de l'essentiel des questions relatives à l'interprétation au cours de leurs travaux (en rapport, respectivement, avec le contrôle de l'application des conventions et l'apport d'une assistance technique). La commission d'experts remplit son rôle notamment en

¹¹¹ Procès-verbal de la 61^e session du Conseil d'administration, Genève, février 1933, Annexe IV, Quatrième point à l'ordre du jour, pp. 81-84.

¹¹² CIT, 17^e Session, 1933, Rapport de la commission d'experts sur l'article 408, Annexe I, p. 489.

¹¹³ *Ibid.*, p. 489.

¹¹⁴ GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 51.

¹¹⁵ Voir paragr. 42 ci-dessus.

¹¹⁶ GB.301/LILS/6 (Rév.), paragr. 42 à 49, et GB.303/LILS/4/2, paragr. 14.

réexaminant *sur une base régulière* la manière dont les États Membres donnent effet aux conventions. Un tribunal qui serait sollicité uniquement lorsque lui serait soumis un litige en particulier ou une question d'interprétation formelle, ne remplacerait pas à proprement parler le dialogue régulier que la commission entretient avec les 183 États Membres sur tout le corpus de conventions de l'OIT.

86. De plus, comme l'a montré l'avis consultatif de 1932, l'impact le plus important d'une interprétation faisant autorité pourrait se situer au niveau de la révision d'une convention plutôt qu'à celui de son application.¹¹⁷ Une révision pourrait se justifier parce qu'une interprétation concordante des organes de contrôle et d'un tribunal n'apparaîtrait pas satisfaisante aux mandants. Elle pourrait aussi s'avérer nécessaire si la sentence d'un tribunal est en contradiction avec les vues de la commission d'experts, impliquant ainsi l'amendement de la législation et de la pratique nationales dans un certain nombre de pays, ce qui serait difficile dans la pratique étant donné que ces pays ont suivi les avis de la commission d'experts pendant un certain temps.

87. En dernière instance, le règlement de la question de l'impact de la mise en œuvre de l'article 37.2 sur le système de contrôle et de son ampleur incombe aux mandants. Cette question devrait par conséquent être examinée dans le cadre des règles applicables à l'institution d'un tribunal qui seraient formulées par le Conseil d'administration et approuvées par la Conférence. Ces règles pourraient, en plus des éventuels éléments déjà évoqués plus haut,¹¹⁸ renfermer les garanties procédurales nécessaires à assurer la coordination qui s'impose entre un tribunal et les organes de contrôle.¹¹⁹ À ce propos, il y aurait tout d'abord lieu de s'attacher soigneusement à définir la relation entre un éventuel tribunal et la commission d'experts. Ainsi, "il serait certainement souhaitable de préciser en outre que le Conseil saisisrait d'office le tribunal des questions que la commission d'experts souhaiterait voir régler",¹²⁰ puisque la commission a toujours été la mieux placée pour identifier les questions susceptibles de justifier une interprétation faisant autorité. De plus, ces règles pourraient également prévoir que, pour ce qui est de l'examen des pièces, un tribunal pourrait dûment tenir compte des commentaires de la commission d'experts. Une autre garantie procédurale importante pourrait aussi découler de la manière dont une question précise d'interprétation serait rédigée en vue de sa soumission à un tribunal, puisque celle-ci délimiterait la portée de l'examen par le tribunal.

6. Points soumis à la discussion

¹¹⁷ À long terme, elle pourrait aussi avoir un impact sur les procédures de révision elles-mêmes, comme l'explique le paragraphe 35 ci-dessus, et, en dernière analyse, sur les processus de négociation et d'élaboration.

¹¹⁸ Voir paragr. 75.

¹¹⁹ Il faut rappeler à cet égard qu'en 1946, la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles a ajouté une référence aux règles applicables à l'institution d'un tribunal afin, tout particulièrement, d'apporter des garanties faisant en sorte d'éviter toute incohérence d'interprétation entre la nouvelle CIJ et le tribunal. Les rédacteurs ne souhaitaient pas créer un système d'interprétation parallèle qui pourrait être source de conflits et ont donc conçu le libellé de manière à indiquer qu'un tribunal pourrait être institué même si, en principe, la CIJ avait également compétence pour donner des avis consultatifs en matière d'interprétation. Procès-verbal de la 21^e séance de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, 5 février 1946, *Bulletin officiel*, Vol. XXVII, No.3, 15 décembre 1946, pp. 728-729 et 768-771.

¹²⁰ GB.256/SC/2/2, paragr. 60.

88. Aux fins de la consultation et dans le souci de prendre en compte tous les points de vue exprimés par les mandants dans la préparation de celle-ci, le présent document a examiné en détail la question de l'interprétation des conventions internationales du travail en retraçant son historique et en rendant compte d'une abondante pratique et des développements récents. En examinant la question de l'interprétation dans le contexte du renforcement de l'impact du système normatif, le Bureau s'est efforcé de préparer le terrain pour une éventuelle discussion ultérieure et de proposer des options qui permettraient éventuellement d'aller de l'avant au cas où la consultation aboutirait à la conclusion que des mesures de ce type doivent figurer dans un document à soumettre au Conseil d'administration. Dans cette optique, les participants à la consultation pourraient peut-être aborder les points suivants :

1. **Les mécanismes internes existants de l'OIT qui traitent des questions relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail répondent-ils aux besoins actuels des mandants ?**
2. **L'évolution de la situation extérieure décrite à la section 4 est-elle pertinente s'agissant de l'examen de l'interprétation des conventions internationales du travail ?**
 - **Dans l'état actuel des choses, les mécanismes internes de l'OIT peuvent-ils traiter de manière adéquate toutes les questions d'interprétation susceptibles de se poser à l'extérieur de l'OIT et garantir de manière efficace l'impact du système normatif de l'OIT ?**
3. **Les avantages d'une mise en œuvre de l'article 37.2 de la Constitution l'emporteraient-ils sur ses inconvénients ?**
 - **En particulier pour ce qui est des rapports avec les organes de contrôle ?**
4. **Si une mise en œuvre de l'article 37.2 doit être envisagée, y aurait-il lieu d'étudier plus en détail une des options suivantes ou les deux ?**
 - (1) **investir la commission d'experts d'un mandat officiel pour interpréter les conventions suivant une procédure distincte ;**
 - (2) **instaurer un tribunal séparé pour interpréter les conventions ?**
5. **Lors de l'examen des options 1 et 2 du point 4 ci-dessus, quels seraient les principaux éléments à prendre en considération pour l'élaboration de règles en vertu de l'article 37.2 (par exemple, le niveau approprié de participation tripartite) ?**

Genève, février 2010

Document n° 98

CIT, 63^e session, 1977, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 32



reception 9 mai 1977

Conférence internationale du Travail
63^e session 1977

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

**Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations**
(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Volume A:
Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

quêtes particulières trouvent leur continuation dans les travaux des organes de contrôle permanents en ce qui concerne la suite donnée aux recommandations formulées dans le cadre des procédures spéciales.

Principes fondamentaux, mandat et méthodes
de travail de la commission

29. Les indications qui précèdent montrent à quel point l'ampleur des tâches de la commission s'est accrue pendant les cinquante ans écoulés depuis sa première session en 1927, par suite de l'extension des activités normatives de l'OIT, de l'augmentation considérable du nombre des Etats Membres de l'Organisation et des nouvelles responsabilités découlant des amendements constitutionnels et des décisions du Conseil d'administration. Pour y répondre, des développements importants sont intervenus dans le nombre des membres, la composition et les procédures de la commission. Ses objectifs et principes de base sont demeurés cependant pour l'essentiel les mêmes pendant cette période. La commission est par-dessus tout consciente du fait que son travail n'a de valeur que dans la mesure où elle demeure fidèle à sa tradition d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité.

30. Comme elle l'a déjà fait de temps à autre dans le passé, la commission a décidé, cette année, de passer en revue ses méthodes de travail sur la base d'un examen préliminaire de la question par un groupe de travail composé de quatre de ses membres. Cette revue semble particulièrement appropriée compte tenu de l'introduction du nouveau système de rapports sur les conventions ratifiées, approuvé par le Conseil d'administration à sa 201e session (novembre 1976).

31. La commission a discuté de la méthode à adopter dans l'évaluation de la législation et de la pratique nationales par rapport aux prescriptions des conventions internationales du travail. Elle réaffirme que sa fonction consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les conditions économiques et sociales existant dans un pays donné. Ces prescriptions demeurent constantes et uniformes pour tous les pays, sous la seule réserve des dérogations éventuelles que la convention elle-même autorise expressément. En effectuant cette tâche, la commission n'est guidée que par les normes contenues dans la convention, sans toutefois perdre de vue le fait que les modalités de leur mise en oeuvre peuvent différer suivant les Etats. Il s'agit de normes internationales et la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des conceptions dérivées d'aucun système social ou économique particulier.

32. Aux termes de son mandat, la commission n'est pas appelée à donner une interprétation des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de justice par l'article 37 de la Constitution. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui est d'évaluer l'application des conventions, il appartient à la commission d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet.

33. La commission a considéré que ses méthodes de travail, telles qu'elles ont été adaptées et améliorées à diverses reprises, lui permettent de remplir ses fonctions de manière adéquate. Toutefois, elle a convenu de l'introduction de certaines innovations, et décidé notamment que, tandis que l'examen préliminaire des conventions ou des sujets particuliers continuera à être confié à des membres individuels de la commission, la possibilité devrait être donnée aux membres de procéder aussi à des consultations facultatives entre eux au stade préliminaire de l'examen des rapports. Chacun des membres de la

Document n° 99

CIT, 77^e session, 1990, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 7



Conférence internationale du Travail
77^e session 1990

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts
pour l'application
des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

marchande (amélioration des normes), 1976 (voir paragraphes 116 à 120 ci-après).

6. En remplissant sa tâche, qui consiste à indiquer dans quelle mesure la situation dans chaque Etat apparaît conforme aux termes des conventions et aux obligations assumées par cet Etat en vertu de la Constitution de l'OIT, la commission a suivi les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qu'elle avait déjà signalés dans de précédents rapports. Elle a continué à appliquer les méthodes de travail qu'elle a rappelées dans son rapport de 1987. Au nombre de celles-ci figure l'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité qui a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes, dont la commission prend pleinement en considération les débats, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur les questions particulières touchant à la manière dont les divers Etats s'acquittent de leurs obligations normatives.

7. La commission a examiné les vues exprimées à la Commission de l'application des normes de la Conférence, lors de la 76e session (1989), par les membres employeurs et par certains membres gouvernementaux en ce qui concerne l'interprétation des conventions et le rôle dévolu à la Cour internationale de Justice en la matière. La commission a eu déjà l'occasion¹ de préciser qu'aux termes de son mandat elle n'est pas appelée à donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de Justice, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, la commission se doit d'examiner le contenu et la signification des dispositions de ladite convention, d'en déterminer la portée juridique et, le cas échéant, d'exprimer ses vues à ce sujet. Il apparaît donc à la commission que, tant que ces vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de Justice, elles sont réputées valables et communément admises. La situation est identique en ce qui concerne les conclusions ou recommandations des commissions d'enquête qui, en vertu de l'article 32 de la Constitution, peuvent être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de Justice, et les parties ne peuvent valablement contester la validité de telles conclusions ou recommandations que par l'usage des dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution. La commission estime que l'acceptation des considérations qui précèdent est indispensable à l'existence même du principe de légalité et, partant, de la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

¹ Voir rapport III (partie 4 A)), Conférence internationale du Travail, 63e session (1977), rapport général, paragr. 32; idem, 73e session (1987), rapport général, paragr. 21.

Document n° 100

CIT, 80^e session, 1993, Rapport de la Commission de l'application des normes, paragr. 9-25





Compte rendu provisoire

Quatre-vingtième session, Genève, 1993

Troisième question à l'ordre du jour: informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport de la Commission de l'application des normes

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE: <i>Rapport général</i>	2
DEUXIÈME PARTIE: <i>Observations et informations concernant certains pays</i>	20
I. <i>Observations et informations concernant les rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)</i>	20
A. Observations générales et informations concernant certains pays	20
B. Observations et informations sur l'application des conventions	22
C. Tableau des rapports détaillés sur les conventions ratifiées	72
D. Tableau statistique des rapports sur les conventions ratifiées (article 22 de la Constitution)	73
II. <i>Observations et informations concernant l'application des conventions dans les territoires non métropolitains (articles 22 et 35 de la Constitution)</i>	74
A. Observations générales et informations concernant certains territoires	74
B. Tableau des rapports détaillés sur l'application des conventions dans les territoires non métropolitains	75
III. <i>Soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail (article 19 de la Constitution)</i>	76
IV. <i>Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations (article 19 de la Constitution)</i>	77
Rapports reçus au 17 juin 1993 concernant la convention n° 156 et la recommandation n° 165	77
<i>Index par pays des observations et informations contenues dans le rapport</i>	78

ganes essentiels du système de contrôle de l'OIT. La commission exprime à nouveau le souhait que le Directeur général invite le président de la commission d'experts à assister également en tant qu'observateur à sa discussion générale l'année prochaine.

8. M. Ruda, au nom de la commission d'experts, a exprimé sa gratitude pour l'invitation qui lui a été adressée par la commission. Il s'est déclaré impressionné par l'accent mis dans la commission sur le dialogue, qui montre la foi dans le pouvoir de persuasion comme moyen d'atteindre des résultats: il apparaît que les différences d'opinion conduisent davantage à la recherche d'un consensus qu'à la confrontation. La présente commission, comme la commission d'experts, prend le temps de réfléchir sur la manière de résoudre les difficultés en appliquant consciencieusement les normes internationales du travail. M. Ruda s'est également déclaré impressionné par l'atmosphère amicale dans laquelle se sont déroulées les délibérations de la commission: une discussion dépolitisée de la sorte facilite une appréciation objective des propres observations de la commission d'experts. Les critiques, qu'il a trouvées constructives, seront transmises à ses collègues. La commission d'experts est un organe ancien et expérimenté de l'OIT, qui s'efforce de perfectionner son travail et de s'adapter au changement, tout en préservant toujours son indépendance, son objectivité et son impartialité. M. Ruda a rappelé que le système de contrôle de l'OIT, dont la commission d'experts est partie intégrante, et dont l'objectif est une bonne et complète application des normes internationales du travail, reste le plus efficace des organisations internationales. Les conditions réelles dans lesquelles la législation est appliquée sont toujours plus complexes que la norme juridique elle-même, laquelle ne peut prévoir les problèmes que peut présenter son application. La présente commission et la commission d'experts doivent chacune accomplir leurs missions complémentaires, au profit de l'objectif ultime de l'OIT: la justice sociale.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

1. Système de contrôle

i) Rôles des organes de contrôle

9. La commission a noté avec satisfaction la réponse positive de la commission d'experts à l'invitation d'être représentée pendant la discussion générale de la présente commission. Les relations entre les deux organes continuent de se renforcer sur une base bien établie. Le rapport, d'une haute qualité, de la commission d'experts est préparé selon les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité; il constitue la base essentielle du travail de la présente commission. La commission a la conviction que l'effectivité du système de contrôle repose sur un dialogue constructif entre les deux organes.

10. Le membre employeur des Etats-Unis a rappelé que la commission d'experts avait été instituée à l'origine pour conseiller la présente commission quant aux faits, vu que la commission de la Conférence n'était pas autrement en mesure de terminer son travail dans les limites du temps disponible. Le rôle de la commission d'experts est d'aider la com-

mission de la Conférence à déterminer la conformité aux conventions ratifiées, de sorte que cette commission et la Conférence puissent en fin de compte décider de leur propre attitude et de l'action qu'elles pourraient prendre ou recommander. Il a souligné l'importance de la coopération entre les deux commissions, qui apportent chacune des contributions différentes, en particulier s'agissant de l'interprétation des conventions. Il est essentiel pour la crédibilité du système de contrôle que la commission d'experts prenne en considération les discussions tenues à la présente commission et réponde aux questions soulevées, en particulier dans les cas. Le succès du système de contrôle est un accomplissement remarquable, et les tentatives faites pour l'améliorer sont perçues comme étant constructives.

11. Les membres travailleurs ont souligné la complémentarité des deux organismes, ainsi que la délimitation indispensable des fonctions et attributions de l'une et de l'autre commission. La commission d'experts garantit, par sa composition et ses méthodes de travail, une évaluation objective et impartiale de la situation nationale par rapport aux normes. La commission de la Conférence fait vivre le système de contrôle grâce à l'expérience et aux témoignages des organisations de travailleurs et d'employeurs. Les membres travailleurs estiment que le respect des fonctions et compétences respectives de la commission d'experts et de la commission de la Conférence est indispensable afin de garantir l'efficacité du système de contrôle dans son ensemble. Les membres travailleurs se réjouissent du fait que la commission d'experts tient compte, dans le choix des cas et sujets, des préoccupations et priorités du terrain. La commission d'experts a, dans cet esprit, accordé une attention particulière au respect des normes dans les zones d'exportation et aux cas qui ont provoqué des discussions approfondies à la Conférence. Cependant, le membre travailleur des Pays-Bas considère qu'il y a quelquefois un défaut de continuité et de réponse de la part de la commission d'experts dans certains cas si elle n'a pas formulé d'observations que le groupe des travailleurs aurait souhaité discuter à la commission. Durant la guerre froide, lorsque le système de contrôle a été l'objet de critiques de l'Union soviétique, les groupes travailleur et employeur ont été solidaires pour défendre ardemment la commission d'experts, et l'action concertée de la commission de la Conférence a ainsi écarté la menace qui pesait sur le système de contrôle. Cependant, vers la fin des années quatre-vingt, les employeurs en particulier ont commencé à mettre en doute la validité de certaines conclusions de la commission d'experts; cela a amené à son tour la commission d'experts à expliquer sa position sur la question de l'interprétation dans les paragraphes 6 et 7 de son rapport de 1990, et maintenant employeurs et travailleurs en sont arrivés à exprimer des points de vue opposés. Cette situation met en danger l'intégrité du système de contrôle beaucoup plus fondamentalement que ne l'a fait la menace soviétique et pourrait faire échec au fonctionnement normal de la commission de la Conférence. Du temps a été inutilement perdu par la discussion de l'autorité de la commission d'experts au sujet notamment de l'interprétation du droit de grève, et le danger est réel que les arguments des employeurs encouragent davantage les contestations des gouvernements qui

cherchent le moyen de se soustraire à leurs difficultés. Les membres travailleurs ont fait observer que la commission de la Conférence a soutenu unanimement au cours des années passées les principes fondamentaux d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance sur la base desquels la commission d'experts évalue la conformité avec les conventions ratifiées par les Etats. Contester le rôle de la commission d'experts et le système de contrôle n'est pas la bonne façon de traiter des différences de vue légitimes, et le fonctionnement efficace de la commission serait sérieusement affaibli par tout défaut d'harmonie et de coopération entre employeurs et travailleurs.

12. Les membres employeurs croient comprendre qu'aux yeux des membres travailleurs l'image de la commission d'experts pourrait être compromise mais ils ne partagent pas cette préoccupation car ils ne remettent pas en question la compétence de la commission d'experts, organe qui rentre dans le cadre du système de contrôle. Simplement, ils ne souscrivent pas à certaines conclusions de cet organe, ce qu'ils expriment alors sans détour. Quant à savoir quelle instance a autorité pour donner des interprétations contraignantes, à plusieurs reprises, les travailleurs ont déclaré se rallier à l'opinion des experts. Or, en 1991, la commission d'experts indiquait au paragraphe 11 de son rapport qu'elle n'avait jamais considéré ses vues comme des décisions ayant l'autorité de la chose jugée et, au paragraphe 12 du même document, à propos de ses relations avec les divers organes de contrôle, que ses évaluations ne prévalent pas sur ceux d'autres instances. Cette opinion exprimée par les experts depuis 1991, et non modifiée depuis, est dans le droit-fil de la Constitution de l'OIT, et de l'évolution progressive de la commission d'experts et de la commission de la Conférence, comme les employeurs l'ont fait observer à plusieurs reprises. Toutefois, dans la pratique de la commission de la Conférence, des divergences par rapport aux avis des experts se sont fait jour, et cela plus souvent de la part des travailleurs que des employeurs.

13. Les membres travailleurs des Etats-Unis et des Pays-Bas ont également noté que les qualités d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance de la commission d'experts sont complétées plutôt que doublées par la présente commission, dont le rôle est d'apporter aux analyses des experts la connaissance de la réalité à travers ses discussions. Le membre travailleur de l'Allemagne a exhorté la commission d'experts à se montrer ferme vis-à-vis de pressions possibles de la part de certains employeurs et gouvernements.

14. Le membre gouvernemental de Cuba a émis l'avis que la présente commission ne devait pas gêner ou empêcher la commission d'experts d'accomplir ses tâches dans l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité.

15. Plusieurs membres gouvernementaux (Australie, Etats-Unis, Pays-Bas) ont expressément réaffirmé leur soutien au système de contrôle. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a estimé que le rapport de la commission d'experts se fondait sur une analyse juridique objective et impartiale, qui conférait à la présente commission une plus grande autorité, elle-même à son tour renforcée par le poids de la Conférence tripartite. A son avis, c'est la réputation internationale de la commission d'experts

pour son solide travail juridique et technique qui a accru son indépendance au cours des nombreuses années pendant lesquelles ses opinions n'ont rencontré pratiquement aucune objection au sein de cette commission. S'il est vrai que les commentaires de la commission d'experts n'ont pas force obligatoire, et qu'il y a une dose d'interprétation dans les fonctions des deux commissions, la présente commission ne doit pas trop se préoccuper des questions d'interprétation, car l'élément clé est la poursuite du dialogue entre les deux commissions.

16. Le membre gouvernemental de l'Arabie saoudite (intervenant aussi au nom des membres gouvernementaux de Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Koweït et du Qatar) a posé la question de savoir si la commission d'experts et le Département des normes avaient des connaissances suffisantes en matière de droit islamique. Un membre travailleur de Pologne s'est félicité de la nomination d'une femme comme nouveau membre de la commission d'experts et a exprimé l'espoir que la prédominance masculine au sein de cet organisme se réduise encore. Le représentant du Secrétaire général a rappelé à la commission que, outre M^{me} Letowska de Pologne, M^{me} Al-Awadh, du Koweït, une juriste d'expérience, est également membre de la commission d'experts; en outre, un poste au sein du Département des normes sera prochainement occupé par un arabophone, tandis qu'un autre poste de conseiller régional sur les normes pour les pays arabes sera également pourvu en juillet 1993.

17. Le membre travailleur du Japon a suggéré que la commission d'experts, afin de sauvegarder son objectivité et son impartialité, s'assure lors de l'examen des cas individuels qu'un expert du pays concerné s'abstienne de participer, afin d'éviter toute pression extérieure induite sur l'expert.

ii) Interprétations des conventions

18. La commission a noté qu'un document du Bureau (GB.256/SC/2/2), concernant l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution et l'interprétation des conventions internationales du travail, a été soumis à la Commission du règlement et de l'application des conventions et recommandations du Conseil d'administration, à sa session de mai 1993. Elle a noté que cette commission continuerait l'examen de la question à une prochaine session. L'article 37 (2) autorise le Conseil d'administration à « formuler et soumettre à la Conférence, pour approbation, des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention... ».

19. Les membres employeurs ont déclaré que le document, intéressant et à plusieurs égards particulièrement élaboré, répondait à la demande formulée au cours des discussions qui s'étaient tenues au sein de la commission de la Conférence ces dernières années. La question de savoir s'il fallait établir un tribunal en vertu de la Constitution doit faire l'objet d'une plus ample réflexion en temps voulu, et les employeurs réservent leur jugement à cet égard. Le document montre que tout organe de contrôle ayant à examiner si un Etat remplit ses obligations en vertu d'une convention a une tâche d'interprétation à mener, bien qu'une seule instance – la Cour internationale de justice – ait autorité pour lier les parties. Le

fait que la commission de la Conférence puisse être considérée comme un organe « politique » ne signifie pas qu'elle ne trouve pas sa juste place dans l'interprétation des conventions, comme les paragraphes 19 et 20 du document l'indiquent, conformément à l'article 7 du Règlement de la Conférence. Les membres employeurs ont rappelé que la commission d'experts ne considère pas ses interprétations comme établissant la *res judicata* ou des décisions valables *erga omnes*.

20. En ce qui concerne les principes et les méthodes d'interprétation, les membres employeurs ont noté que le document se référait à la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, comme eux-mêmes et la commission d'experts l'avaient fait dans le passé. En vertu de l'article 32 de la convention de Vienne, il est clair que le recours aux travaux préparatoires ne constitue qu'un moyen supplémentaire d'interprétation afin de confirmer une interprétation faite en vertu de l'article 31 ou de corriger un résultat ambigu ou absurde. Les paragraphes 43 à 48 du document ne sont pas clairs: les différences qui ont été tirées de l'élaboration des traités internationaux par les conférences diplomatiques, d'une part, et par des conférences tripartites, d'autre part, sont irréalistes. Ce qui est déterminant, c'est que les Etats doivent exécuter leurs obligations en vertu du droit international et décider s'ils s'engagent à les assumer. La référence à l'article 5 de la Convention de Vienne n'est pas plus pertinente, dans la mesure où l'OIT ne dispose pas de règles propres d'interprétation. On a parfois avancé que les employeurs auraient pris par le passé une position différente. Ce ne serait pas, toutefois, en contradiction avec celle d'aujourd'hui. La même position a été défendue par le porte-parole des employeurs en 1983 dans ses observations sur les conventions n^{os} 87 et 98, en application de l'article 19. Cette même position se trouve exprimée dans le rapport de la 121^e session (3-6 mars 1953) du Conseil d'administration, alors que le porte-parole des employeurs, Pierre Waline, rejetait catégoriquement qu'un droit de grève spécifique puisse être déduit de la convention n^o 87.

21. Le membre employeur des Etats-Unis a fait remarquer que les désaccords sur la méthode et la substance des interprétations n'existaient qu'à l'égard d'une petite proportion du grand nombre de commentaires formulés au cours des années par la commission d'experts. Le rapport de la commission de la Conférence qui a conduit à la création de la commission d'experts spécifiait que celle-ci n'aurait pas de capacité ou de compétence judiciaire pour donner des interprétations de conventions. Bien que le travail de la commission d'experts soit clairement de la plus grande importance pour celui de la présente commission, il ne peut être présumé que cette dernière accepte automatiquement les interprétations de la commission d'experts; celles-ci peuvent faire l'objet de discussions parfois pendant un certain temps. En commentant le paragraphe 22 du document, il a émis l'avis que les parties qui avaient rédigé les normes étaient les mieux placées pour déterminer leur sens: cela ne devait pas conduire à une « modification clandestine du signifié » car la commission de la Conférence débat en public. La commission d'experts devrait souligner et expliquer toute nouvelle interprétation dans la partie générale de son rapport, dans ses observations sur les cas et dans

ses études d'ensemble, afin qu'elle soit plus facilement évidente pour tous. Autrement, les Etats peuvent ratifier des conventions sans qu'aucune indication ne puisse être devinée du texte ou de l'histoire législative des interprétations ultérieures détaillées et d'où il pourrait résulter dans certains cas des normes de travail « optimales ». Une interprétation trop détaillée est un autre facteur susceptible de décourager les ratifications.

22. Les membres travailleurs ont réaffirmé leur attachement à l'interprétation des conventions par un organe impartial comme la commission d'experts ou la Cour internationale de justice. Ils sont d'accord avec les experts pour considérer que, tant que les opinions de ceux-ci ne sont pas contredites par la Cour, elles sont réputées valables et communément admises. Il n'est pas compatible avec les règles fondamentales du système de contrôle qu'un gouvernement critique les conclusions de la commission d'experts sans recourir à la Cour internationale de justice. Les procédures pourraient se prolonger au détriment aussi du dialogue constructif tripartite au sein de la présente commission. Une meilleure solution consisterait à renforcer les organismes de contrôle actuels.

23. Les membres travailleurs ont estimé que les arguments des employeurs relatifs à la Convention de Vienne étaient fondés sur des motifs politiques et n'étaient pas juridiquement convaincants. L'article 31 (3) b) de la convention signifie qu'il doit être tenu compte des interprétations et des opinions exprimées par les organes compétents de l'Organisation (à savoir la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale); l'article 5 préserve la spécificité des agences spécialisées des Nations Unies, tel le tripartisme de l'OIT. Le groupe des travailleurs, dans son ensemble, s'est associé à l'analyse d'un membre travailleur de la Pologne, selon lequel l'article 5 de la Convention de Vienne garantit l'autonomie des règles et méthodes de travail de l'OIT: la signification ordinaire des termes d'une convention concernant les droits de l'homme, comme la convention n^o 87, doit s'apprécier dans son contexte et à la lumière du but et de l'objectif de cette convention. Les conventions traitant des droits de l'homme devraient nécessairement être interprétées progressivement et comme des instruments vivants.

24. La commission a eu un très large échange de vues mais n'est arrivée à aucune conclusion quant à l'opportunité d'établir un tribunal en vertu de l'article 37 (2). Sur cette question de l'application éventuelle de l'article 37 (2) visant à créer un tribunal qui serait chargé de résoudre tout point ou trancher toute difficulté en rapport avec l'interprétation d'une convention, les membres travailleurs sont d'avis que la création d'un tel tribunal pourrait remettre en cause la crédibilité et l'autorité de la commission d'experts. Plusieurs membres (par exemple les membres gouvernementaux de l'Espagne, de la France, du Nigéria et de la République arabe syrienne) ont exprimé différents degrés de soutien à un tribunal qui résoudrait rapidement des désaccords sur l'interprétation et tiendrait compte des caractéristiques de l'OIT. Le membre travailleur de la Norvège (s'exprimant également au nom des membres travailleurs du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède) a comparé l'article 37 (2) à des dispositions

similaires existant dans les constitutions d'autres organisations internationales. Autres membres (par exemple les membres gouvernementaux de l'Australie, des Etats-Unis et de la Suisse) doutent de la nécessité d'un tribunal, étant donné le système de contrôle existant, du moins, de l'avis du membre gouvernemental des Etats-Unis, jusqu'à ce que l'on soit certain qu'il n'y ait pas d'impact négatif sur l'autorité, la crédibilité et l'efficacité de ces organes. La commission est convenue que la question demandait à être approfondie.

25. Le représentant du Secrétaire général a assuré la commission que les opinions exprimées seraient portées à l'attention du Conseil d'administration quand il reprendrait son examen du document et que la commission serait informée des développements en la matière.

iii) Les obligations de faire rapport

26. Faisant suite à ses discussions concernant les difficultés des gouvernements à remplir leurs obligations de faire rapport au cours des années récentes, la commission a été informée par le représentant du Secrétaire général de l'étude préliminaire entreprise par le Bureau sur le possible réaménagement de la procédure de rapports. L'objectif est de maintenir et si possible d'améliorer la qualité du système de contrôle, de se concentrer sur les cas posant de sérieux problèmes d'application, et de réduire la charge de travail des autorités administratives nationales.

27. Les membres employeurs ont exprimé leur accord avec l'approche du Bureau figurant dans son document de travail interne. Ils sont toujours préoccupés par le fait que, à côté de l'accroissement en termes absolus du nombre de rapports dus, à la suite de l'accession à la qualité de Membres de l'OIT de nouveaux Etats avec les nouvelles ratifications qui s'en sont ensuivies, la proportion de rapports reçus continue à diminuer: cela conduit à un traitement inégal entre les gouvernements qui remplissent leurs obligations et ceux qui ne le font pas. Le nombre croissant de rapports pose un problème au Bureau, à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence.

28. Les membres travailleurs ont souligné qu'aucune réforme du système de contrôle ne devait avoir pour résultat d'affaiblir l'application des conventions en droit et en pratique. Le système de contrôle régulier doit être maintenu pour toutes les conventions classées dans la catégorie des droits de l'homme fondamentaux par le Conseil d'administration en 1987 et, en outre, pour celles sur l'inspection du travail, la politique de l'emploi et les consultations tripartites. Les rapports sur ces conventions devraient être demandés automatiquement, afin d'éviter toute discrimination entre les Etats, tandis que les cas de sérieuses difficultés – y compris à l'égard des conventions qui ne sont pas considérées comme portant sur les droits fondamentaux de l'homme – devraient être traités en dehors du cycle normal, comme ils le sont actuellement, et à l'initiative de la présente commission. Les membres travailleurs ont aussi rappelé à la commission que, souvent, les rapports des gouvernements ne donnent pas des informations complètes, ce qui nuit à une appréciation fidèle de la situation.

29. Dans un autre échange de vues, les membres de la commission ont en général exprimé un soutien aux efforts entrepris pour améliorer le système des rapports, s'accordant à considérer que les changements ne devaient cependant pas conduire à un affaiblissement du système. Du côté des membres travailleurs, plusieurs intervenants se sont déclarés particulièrement préoccupés par l'allongement du cycle de rapports de crainte qu'il n'aboutisse à un abaissement des normes qui sont appliquées; l'un d'entre eux a lancé un appel aux gouvernements pour qu'ils fassent de plus grands efforts afin de remplir leurs obligations constitutionnelles. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a exprimé l'espoir que les réformes éventuelles du système de rapports permettraient au Bureau et à la commission d'experts de se concentrer davantage sur des problèmes d'application des conventions, qu'ils soient anciens, apparus plus récemment ou virtuels; lorsque le Conseil d'administration examinera les propositions du Bureau, il devrait insister pour que le système comporte de solides garanties pour assurer qu'un rapport complet et détaillé puisse être immédiatement demandé et examiné chaque fois qu'une préoccupation apparaîtra quant à l'existence ou à l'éventualité d'un problème concernant l'application d'une convention ratifiée; le contrôle ne devrait pas non plus être limité aux violations les plus flagrantes de certaines conventions, mais toutes les conventions ratifiées devraient être pleinement appliquées.

30. Le représentant du Secrétaire général a déclaré que le Bureau prenait soigneusement note de toutes les déclarations faites. Il a réitéré l'assurance à la commission que toute réforme à venir n'aurait en aucun cas pour effet d'affaiblir la qualité et l'efficacité du système de contrôle. Il a exprimé l'espoir que puisse être adopté un ensemble de mesures équilibrées où certains automatismes non nécessaires seraient remplacés par une meilleure sélectivité sur une base objective, en attribuant un rôle plus important aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

iv) Publication du rapport de la commission d'experts

31. Les membres travailleurs et plusieurs membres gouvernementaux se sont référés à l'incapacité de nombreuses délégations de se préparer pour la Conférence, parce qu'elles recevaient trop tard le rapport de la commission d'experts. Pour cette raison, la commission s'est félicitée de la proposition du Bureau au Conseil d'administration à l'effet d'avancer la date de publication des rapports.

32. Plusieurs membres gouvernementaux (Arabie saoudite – s'exprimant aussi au nom des membres gouvernementaux de Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Koweït et du Qatar –, Egypte, Iraq, République arabe syrienne) ont aussi attiré l'attention sur les délais de traduction du rapport de la commission d'experts et autres documents en arabe. Ils ont demandé que des traductions soient disponibles plus tôt. Le représentant du Secrétaire général a rappelé que les commentaires concernant les pays de langue arabe, ainsi que la partie générale du rapport de la commission d'experts, sont déjà traduits en arabe.

Document n° 101

CIT, 100^e session, 2011, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 10-12



Conférence internationale du Travail, 100^e session, 2011

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

mettre au point une méthodologie pour la mesure des progrès accomplis dans l'application des conventions n^{os} 87 et 98, en tenant pleinement compte des commentaires de la commission.

10. En ce qui concerne **la pratique suivie lorsqu'elle exprime ses vues sur la signification de certaines dispositions des conventions**, la commission rappelle les éléments suivants qui sont pertinents. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration⁹, la tâche de la commission consiste à évaluer la législation et la pratique nationales par rapport aux prescriptions des conventions internationales du travail. La commission souligne à cet égard l'importance des principes constamment suivis par le Conseil d'administration lors de la nomination des membres de la commission. Ceux-ci sont nommés à titre personnel et doivent être choisis sur la base de leur indépendance, de leur impartialité et de leur compétence. Les membres de la commission proviennent de toutes les régions du monde et possèdent une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. La commission demeure consciente du fait que son travail ne peut avoir de valeur que dans la mesure où elle demeure fidèle à ses principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. En outre, la commission a toujours considéré que sa mission se déroule dans le cadre d'un dialogue continu avec les gouvernements, renforcé par la contribution des organisations d'employeurs et de travailleurs.

11. A la lumière de ces éléments, la commission réitère l'approche fonctionnelle qui est la sienne s'agissant de son rôle lorsqu'elle examine la signification des dispositions des conventions. Bien que son mandat ne lui prescrive pas de donner des interprétations définitives des conventions, la commission doit examiner la portée juridique et la signification de certaines dispositions de ces conventions et exprimer ses vues, le cas échéant, pour remplir le mandat qui lui a été confié quant au contrôle de la mise en œuvre des conventions ratifiées. L'examen de la signification des dispositions des conventions fait nécessairement partie intégrante de sa fonction d'évaluation du champ d'application et de la mise en œuvre des conventions. L'application des conventions relevant du mandat de la commission, le Conseil d'administration a fait en sorte que la commission soit composée de personnes capables de remplir un tel mandat. La commission veille à ce que la compréhension des dispositions demeure constante et uniforme afin de guider tous les Etats Membres dans l'accomplissement de leurs obligations découlant de la ratification d'une convention.

12. En réponse à la demande de clarification **des méthodes suivies lorsqu'elle exprime ses vues sur la signification des dispositions des conventions**, la commission réaffirme qu'elle garde constamment à l'esprit toutes les différentes méthodes d'interprétation des traités reconnues par le droit international public et, en particulier, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969. Plus particulièrement, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte, à la lumière du but et de l'objet de la convention, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions authentiques des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les mandants tripartites jouent dans l'action normative¹⁰.

13. En examinant ces questions, la commission a tenu compte des observations faites sur **l'opportunité d'une plus grande participation tripartite dans le contrôle de l'application des conventions internationales du travail**. Conformément à l'esprit de respect mutuel, de coopération et de responsabilité qui prévaut dans les relations entre la commission et la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes, la commission s'est engagée dans un processus d'améliorations continues de ses méthodes de travail à la suite des commentaires de la Commission de la Conférence et, le cas échéant, se réfère au rapport de la Commission de la Conférence dans ses observations et demandes directes. Cependant, la commission estime qu'il serait dans l'intérêt des deux commissions de renforcer davantage cette relation, en créant des occasions supplémentaires pour un échange de vues plus approfondi sur les questions d'intérêt commun. Elle invite le Bureau à examiner les possibilités à cette fin. Elle note enfin que l'importance de renforcer la relation de complémentarité entre les deux commissions a également été discutée lors de sa séance spéciale avec les deux vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Relations avec la Commission de l'application des normes de la Conférence

14. Ainsi qu'elle vient de le souligner, l'esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité prévaut toujours dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission prend pleinement en considération les débats de la Commission de la Conférence, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur

⁹ La commission d'experts et la Commission de la Conférence ont été créées en 1926 par une résolution unique adoptée par la Conférence internationale du Travail (voir annexe VII, Compte rendu de la 8^e session de la Conférence internationale du Travail, 1926, vol. I). Les termes de référence de la commission d'experts ont été étendus par le Conseil d'administration en 1947 (voir Minutes de la 103^e session du Conseil d'administration (1947), annexe XII, paragr. 37).

¹⁰ Un exemple de cette approche se trouve dans l'observation générale de la commission sur l'application de la convention n^o 169, susmentionnée et qui est publiée à la partie II du présent rapport.

Document n° 102

CIT, 100^e session, 2011, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Observation générale sur la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, p. 857



Conférence internationale du Travail, 100^e session, 2011

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Peuples indigènes et tribaux

Observation générale

Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989

La commission a examiné les rapports détaillés sur l'application de la convention n° 169 depuis que cet instrument est entré en vigueur, en 1991. Elle note que, à ce jour, 22 pays ont ratifié la convention. Elle note également que l'une des questions qu'elle a le plus souvent examinée depuis l'adoption de la convention concerne l'«obligation de consulter».

La commission a pris note des commentaires formulés, en juin 2010, par la Commission de l'application des normes à la 99^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) sur ses propres commentaires concernant l'application de la convention n° 169 par un certain nombre d'Etats Membres et par les membres employeurs, à propos en particulier du sens et de la portée de «la consultation» telle que prévue par la convention. La commission estime qu'il est important, compte tenu du poids que revêt ce concept prévu par la convention, pour les peuples autochtones et tribaux, les gouvernements et les partenaires sociaux d'explicitier davantage la manière dont elle appréhende ce concept.

La commission d'experts a déclaré à plusieurs occasions que, bien que son mandat n'exige pas qu'elle formule des interprétations définitives de conventions de l'OIT, pour pouvoir accomplir sa fonction consistant à déterminer si les prescriptions des conventions sont respectées, il lui faut, le cas échéant, examiner et exprimer son avis sur la portée juridique et le sens des dispositions des conventions¹. Ce faisant, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte à la lumière de son but et de son objet, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions faisant foi des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les trois mandants jouent dans l'action normative.

En examinant cette question, la commission a pris spécialement note des commentaires formulés par les membres employeurs à la Commission de l'application des normes de la Conférence selon lesquels elle avait interprété le droit à la consultation dans un sens qui impose une exigence plus rigoureuse au gouvernement, allant au-delà de l'obligation prévue par la convention². Ces commentaires ont été formulés dans le contexte d'une demande faite par la présente commission dans un cas concernant l'application de la convention n° 169 par le gouvernement du Pérou, qui a été discuté par la Commission de la Conférence en juin 2010³.

Compte tenu de ce qui précède, la commission formule la présente observation générale dans le but de clarifier la manière dont elle appréhende le concept de «consultation», dans l'espoir que cette démarche se traduira par une meilleure application de la convention, notamment en ce qui concerne le droit en question. Cette observation générale fait suite à celle qu'elle a formulée en 2008. La commission note qu'au cours de la discussion générale de la Commission de la Conférence de juin 2009 le porte-parole des employeurs a déclaré que «les observations générales sur la sécurité sociale et les peuples indigènes et tribaux ne soulèvent pas de questions particulières et illustrent la bonne approche à suivre lors de la formulation d'observations générales afin qu'elles soient utiles et qu'elles contribuent à la mise en œuvre des conventions concernées»⁴.

D'une manière générale, la commission note qu'en raison de la nature tripartite de l'OIT la plupart des conventions de cette Organisation contiennent des dispositions spécifiques prévoyant une consultation entre les gouvernements et les représentants des employeurs et des travailleurs ou leurs organisations et les personnes concernées par les questions couvertes par ces conventions. La convention n° 169 ne fait pas figure d'exception à cet égard. Cependant, les dispositions de la convention n° 169 relatives à «la consultation» traitent spécifiquement de la consultation des peuples autochtones et

¹ Voir CIT, 63^e session, 1977, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 32; CIT, 73^e session, 1987, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 21; CIT, 77^e session, 1990, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 7; CIT, 78^e session, 1991, rapport III (Partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 11 et 12.

² Voir CIT, 99^e session, 2010, *Compte rendu provisoire* n° 16, première partie, paragr. 54; deuxième partie, pp. 110 à 115.

³ *Ibid.*, deuxième partie, p. 114.

⁴ Voir CIT, 98^e session, 2009, *Compte rendu provisoire* n° 16, première partie, paragr. 50.

Document n° 103

BIT, Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013



Consultations tripartites informelles
(19-20 février 2013)

Table des matières

	<i>Page</i>
Consultations tripartites informelles (19-20 février 2013).....	1
Consultations tripartites informelles (19-20 février 2013).....	1
Suivi des questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes de la 101 ^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail.....	1
Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.....	1
Introduction.....	1
Partie A. Le mandat de la CEACR: arrière-plan historique.....	3
1. 1926-1939: le concept de "contrôle mutuel" et l'instauration de la CEACR et de la CAN.....	3
Le mandat de la CEACR.....	4
Composition de la CEACR.....	4
Méthodes de travail de la CEACR.....	5
Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration.....	5
2. 1944-61: l'élargissement du contrôle.....	6
Mandat de la CEACR.....	7
Composition de la CEACR.....	8
Méthodes de travail de la CEACR.....	8
Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration.....	9
3. 1962-1989: contrôle et diversification.....	10
Le mandat de la CEACR.....	11
Composition de la CEACR.....	12
Méthodes de travail de la CEACR.....	13
Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration.....	14
4. 1990-2012: activité normative et mondialisation.....	15
Le mandat de la CEACR.....	15
Composition de la CEACR.....	15
Méthodes de travail de la CEACR.....	16
Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration.....	16
Questions découlant des discussions de la CAN à la 101 ^e session (juin 2012) de la CIT.....	17
Partie B. L'interprétation des conventions de l'OIT: Rôle de la CEACR et procédure.....	20
1. Rappel historique sur les mécanismes prévus par la Constitution pour l'interprétation des conventions ou pour celle de la Constitution.....	20
2. Évolution de la pratique du système de contrôle de l'OIT en ce qui concerne l'interprétation des conventions.....	22
1926-1939.....	22

1944-1961	23
De 1962 à nos jours	23
3. Procédure de demande d'une interprétation auprès de la CIJ.....	24
Partie C. Principales questions soulevées et directions possibles pour l'avenir	26
Notes	30

Consultations tripartites informelles (19-20 février 2013)

Suivi des questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail

Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Introduction

1. Le présent document d'information a été établi pour faire suite aux consultations tripartites informelles¹ tenues le 19 septembre 2012 sur le suivi des discussions de la Commission de l'application des conventions et recommandations (communément désignée «Commission de l'application des normes» – CAN) à la 101^e session (2012) de la Conférence et à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 316^e session (novembre 2012) de confier aux membres de son bureau le soin de poursuivre les consultations tripartites informelles et lui faire rapport à sa 317^e session (mars 2013)².
2. Lors des discussions tenues dans le cadre de la CAN en 2012, le groupe employeurs a émis des objections à certaines observations formulées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) dans son étude d'ensemble de 2011 à propos du droit de grève. La CAN a conclu en observant que «des vues différentes ont été exprimées quant au fonctionnement de la commission, concernant les rapports de la commission d'experts qui lui ont été soumis pour examen...». La conférence décida, sur la recommandation de la CAN, «: 1) de demander au Directeur général de communiquer ces vues au Conseil d'administration; 2) d'inviter le Conseil d'administration à donner la suite qu'il convient de toute urgence, notamment par le biais de consultations tripartites informelles, avant la fin de la session de novembre 2012»³.
3. En novembre 2012, le Conseil d'administration a été saisi d'un bref rapport sur les consultations, et le groupe employeurs a fait une déclaration sur sa position. Le présent document se concentre sur les questions qui ont été soulevées à propos du mandat de la CEACR, notamment du rôle de cette instance lorsqu'elle clarifie les dispositions de certaines conventions, et ce rôle par rapport à celui de la CAN. Pour faire suite aux consultations de septembre 2012 et aux discussions tenues par le Conseil d'administration à sa 316^e session, la *Partie A* ci-après présente en détail l'évolution du mandat de la CEACR au sein du système de contrôle de l'OIT. Ces informations sur l'historique de la CEACR ont pour finalité d'offrir au Conseil d'administration une base de discussions solide, tenant compte des évolutions et des discussions y relatives qui ont eu lieu depuis 1926. L'historique de la CEACR présenté dans la partie A couvre quatre périodes, pour chacune desquelles des informations sont fournies sur le mandat, la composition et les méthodes de travail de la CEACR, et sur ses relations avec la CAN et avec le Conseil d'administration.
4. La *Partie B*, elle aussi conçue pour répondre aux questions soulevées lors des consultations tripartites et des discussions au sein du Conseil d'administration, apporte d'autres

informations succinctes sur l'historique du mécanisme constitutionnel de l'OIT et ses pratiques concernant l'interprétation des conventions de l'OIT, mettant l'accent sur la question qui a été au cœur des récentes discussions, à savoir l'interprétation des conventions de l'OIT dans le contexte des fonctions de la CEACR et de la CAN⁴. Ces informations sont destinées à procurer un arrière-plan plus précis aux indications apportées par la Conseillère juridique adjointe en réponse à une question soulevée lors des consultations de septembre 2012 et évoquée lors de la 316^e session du Conseil d'administration, c'est-à-dire «si le Conseil d'administration avait, à un moment ou à un autre, décidé de modifier le mandat de la commission d'experts en la chargeant expressément de procéder à l'interprétation des normes internationales du travail et, si tel n'était pas le cas, si le Conseil d'administration envisageait de modifier ce mandat»⁵. Le document fournit également des informations sur le contexte et la procédure de saisine de la Cour internationale de justice (CIJ) dont il est question à l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution de l'OIT⁶. Ces informations sont fournies en réponse aux demandes faites par le groupe employeurs à la 316^e session du Conseil d'administration et par les membres travailleurs de la CAN.

5. La *Partie C* propose des réflexions et des pistes possibles pour l'avenir.

Partie A. Le mandat de la CEACR: arrière-plan historique

1. 1926-1939: le concept de "contrôle mutuel" et l'instauration de la CEACR et de la CAN

6. La CEACR⁷ et la CAN ont été constituées avec pour mission d'assurer leurs fonctions de contrôle respectives dans le cadre du concept de «contrôle mutuel» issu de l'article 408 de la Partie XIII du Traité de Versailles (article 22 de la Constitution de l'OIT), qui dispose:

Article 22

Rapports annuels sur les conventions ratifiées

1. Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier.
7. Le concept de «contrôle mutuel» entre les Membres de l'OIT est né des travaux ayant conduit à la création de l'OIT (par le biais de la partie *Travail* du Traité de Paix, devenu par la suite la Constitution de l'OIT), en se fondant sur le précepte selon lequel les Membres de l'OIT devront tous être liés par les conventions qu'ils auront communément ratifiées, de manière à prévenir la concurrence déloyale entre eux⁸. Tout État membre aurait alors un intérêt à s'assurer que les autres appliquent les conventions qu'ils ont eux aussi ratifiées. Même s'il avait été proposé initialement que la ratification des conventions par les États membres soit pratiquement automatique, quand la Constitution a été adoptée, la décision de ratifier a été laissée à la discrétion de chacun d'eux, ceux-ci étant néanmoins dans l'obligation de soumettre les conventions et les recommandations à leurs autorités compétentes dans le délai d'un an à compter de leur adoption. Toutefois, les dispositions ayant trait aux procédures de contrôle ont été élaborées en présupposant que la ratification serait la règle générale et l'objectif. Le rapport de la Commission de législation internationale du travail, qui avait rédigé la partie *Travail* du Traité, insistait sur le point que les procédures de contrôle avaient été soigneusement élaborées «en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu, lorsqu'un État s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention». Cette commission ajoutait que, «tout en considérant qu'à la longue il sera préférable et en même temps plus efficace de faire appel à l'opinion publique internationale plutôt qu'aux mesures d'ordre économique, (elle) n'en estime pas moins qu'il convient d'envisager, en dernier ressort, l'application de cette pénalité»⁹.
8. Dans ce cadre constitutionnel, la présentation de rapports annuels conformément à l'article 408 du traité de Versailles (devenu l'article 22 de la Constitution de l'OIT) offrait les moyens nécessaires à un échange d'informations entre les Membres. Le résumé du contenu des rapports des Membres, présentée par le Directeur général, devait être soumis aux délégués à la Conférence pour recueillir leurs avis. Les procédures de réclamation et de plainte pouvaient toujours être mises en œuvre contre des membres qui n'auraient pas mis en exécution des conventions ratifiées par eux.
9. Dans la pratique, de 1921 à 1925, ni la Conférence ni aucun membre n'a invoqué le résumé présenté par le Directeur général pour engager une action de cet ordre. C'est ainsi qu'à partir de leur création, en 1926, la CEACR et la CAN ont constitué le seul moyen effectif de contrôler l'application des conventions ratifiées, les autres procédures de contrôle n'ayant pas été pleinement mises en œuvre au cours de cette période¹⁰, et l'on a centré les

efforts sur l'examen des rapports annuels, de telle sorte que tout recours aux autres procédures constitutionnelles (réclamations et plaintes) deviendrait inutile.

Le mandat de la CEACR

10. La Conférence a institué la CAN et pria le Conseil d'administration de nommer une commission (devenue la CEACR) par la même résolution, prise à sa huitième session (en 1926)¹¹. Les fonctions de la CEACR se trouvaient définies dans le rapport de la commission de l'examen des rapports annuels prévue par l'article 408 (commission de l'article 408), créée par la Conférence en 1926, dans des termes énonçant que la CEACR n'aurait aucun pouvoir judiciaire ni aucune autorité pour donner des interprétations¹². Il convient de noter que, dès sa première session, la CEACR a également examiné les informations découlant de l'article 421 du traité (devenu l'article 35 de la présente Constitution de l'OIT) concernant l'application des conventions ratifiées aux «colonies, protectorats et possessions»¹³.
11. Certains gouvernements se sont interrogés sur la constitutionnalité ou même la nécessité du mécanisme instauré en application de la résolution de 1926¹⁴, et certains mandants ont objecté que ce mécanisme attribuait à la Conférence un rôle dans le contrôle des conventions qui n'avait pas été prévu dans la Constitution¹⁵. Lorsque la résolution a été proposée pour adoption, un amendement tendait à supprimer le paragraphe concernant la création de la CAN, les arguments étant que la procédure de plainte devrait être utilisée en lieu et place, que les fonctions de l'une et l'autre commission serait très limitée et ce qu'elles apporteraient présenterait peu d'intérêt et, enfin, qu'une commission de la Conférence ne disposerait ni du temps ni de la continuité nécessaires pour examiner les rapports annuels¹⁶. S'agissant de la CEACR, il a été souligné qu'aux termes de l'article 408, la responsabilité constitutionnelle de soumettre un résumé des rapports annuels concernant l'application par chacun des Membres appartenait uniquement au Directeur général (appelé alors «Directeur»).
12. Sur les 180 rapports reçus à la première session de la CEACR, 70 ont donné lieu à des observations de la CEACR, qui a également formulé un certain nombre de remarques et suggestions sur la forme et le contenu des formulaires de rapports. La CEACR a observé dans son rapport de 1928 que les gouvernements avaient communiqué des informations tenant compte de ses commentaires précédents¹⁷. En 1928, la CAN a reconnu que les travaux de la CEACR avaient produit des résultats utiles et le Conseil d'administration a décidé de nommer la CEACR pour un an, étant entendu que ce mandat serait renouvelé tacitement chaque année, sauf opposition¹⁸.

Composition de la CEACR

13. Avant l'adoption de la résolution de 1926, le président et rapporteur de la Commission de l'article 408 expliquait que la méthode de désignation des membres de la CEACR devait être laissée à la discrétion du Conseil d'administration mais que ces membres «devraient essentiellement être choisis sur la base de leurs qualifications spécialisées et sur aucune autre, quelle qu'elle soit»¹⁹. En 1927 et 1928, la CEACR se composait de huit experts et d'un membre suppléant. Initialement, les experts étaient désignés pour la durée de la période d'essai²⁰ de deux ans pour laquelle la CEACR avait été instituée, même si, à compter de 1934, ils furent désignés pour une période renouvelable de trois ans²¹. Le BIT les défrayait pour leur voyage mais ne leur versait pas d'honoraires²².
14. Les critères de nomination à la CEACR ont connu une certaine continuité, même si le nombre des experts et l'équilibre géographique qu'ils représentaient ont évolué rapidement en réponse à l'accroissement de la charge de travail de la CEACR et à la diversification des Membres de l'OIT. Le nombre des experts est ainsi passé de 10 en 1928 à 11 en 1932, l'un

de ces experts venant désormais d'un pays «extra européen». En 1939, la CEACR comptait 13 membres, neuf venant de pays européens et quatre venant de pays non européens.

Méthodes de travail de la CEACR

15. En termes de charge de travail, le nombre des rapports sur les conventions ratifiées soumis au titre de l'article 22 est passé de 180 en 1927 à 600 en 1939 en raison, essentiellement, du nombre des normes internationales du travail adoptées entre-temps. En outre, les rapports soumis sont devenus plus substantiels grâce aux formulaires de rapports qui ont été mis au point par le Conseil d'administration à l'initiative de la CEACR et de la CAN, et des réponses sont parvenues aux observations formulées par l'une et l'autre commissions. Les sessions de la CEACR duraient en moyenne une semaine.
16. Les méthodes de travail de la CEACR ont évolué au gré des interactions entre cette institution, le Conseil d'administration et la CAN. La CEACR a développé les éléments internes de ses travaux, comme ses méthodes d'examen des rapports annuels, la répartition des tâches entre les experts et l'attribution de tâches spécifiques à certains d'entre eux, la structuration de son rapport technique et le processus selon lequel elle adopte son rapport. Notamment, dans ses premiers rapports, la CEACR a formulé, à l'adresse soit du Bureau soit du Conseil d'administration, des recommandations sur l'action de suivi à entreprendre auprès de certains gouvernements. Au cours de cette période, la CEACR a également commencé à s'adresser directement à des gouvernements (sauf lorsque la question, par sa nature, justifiait d'être renvoyée devant le Conseil d'administration), instaurant graduellement un dialogue avec eux. Le Conseil d'administration, de son côté, s'en tenait en pratique à communiquer les observations de la CEACR aux gouvernements concernés et à la Conférence.
17. Dans son rapport de 1929, la CEACR a suggéré que certains membres voudraient sans doute prendre contact directement et donner verbalement des explications sur l'application des conventions ratifiées. Le Conseil d'administration, malgré les réserves exprimées par certains de ses membres²³, approuva finalement cette façon de procéder.

Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration

18. Cette période (1926-1939) fut marquée par une interaction chronique entre la CEACR, la CAN (par le biais de la Conférence) et le Conseil d'administration. L'implication active du Conseil d'administration dans le contrôle des conventions ratifiées reflétait l'implication plus générale de cette instance dans toutes les questions liées aux normes. Le rapport de la CEACR suscitait un dialogue institutionnel, tout d'abord au sein de la CAN, puis à travers le suivi effectué par le Conseil d'administration sur la base des éléments mis en lumière par le Bureau²⁴. Ce dialogue a abordé en particulier trois aspects concernant l'élaboration des formulaires de rapports: 1) l'application pratique des conventions; 2) les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs (une question en ce sens a été intégrée dans les formulaires de rapport par le Conseil d'administration en 1932); 3) l'application des conventions ratifiées aux «colonies, protectorats et possessions».
19. S'agissant des rapports que devaient entretenir la CEACR et la CAN à l'époque de leur création, la CAN devait fonder son examen sur le résumé des rapports annuels produite par le Directeur et sur le rapport de la CEACR. Au début, la CAN désignait des «sous rapporteurs», qui étaient chargés d'effectuer un examen supplémentaire des rapports annuels, mais elle mit un terme à cette pratique en 1932 pour éviter ce qui apparaissait comme une duplication inutile du travail de la CEACR²⁵. En lieu et place, la CAN centrerait son attention sur les questions de principe ainsi que sur tous les faits qui émergeraient au cours des discussions. La CAN indiqua pour la première fois que le

rapport de la CEACR constituait la base de ses discussions²⁶, l'examen qu'elle menait elle-même indépendamment se bornant aux rapports parvenus trop tard pour être examinés par la CEACR. La CAN examinait alors toutes les observations formulées par la CEACR, en même temps que les informations subséquentes reçues des gouvernements et les avis exprimés par des délégués. Malgré ce «double examen» des rapports, les méthodes de travail de la CEACR et de la CAN se différencièrent peu à peu. Alors que la CEACR examinait les rapports et autres informations écrites dont elle était saisie par le Bureau, le mode opératoire de la CAN évolua, à partir de l'opportunité offerte aux États membres de présenter des explications, verbalement ou par écrit²⁷.

20. Le Conseil d'administration a discuté régulièrement de la nature et de la portée de son examen du rapport de la CEACR, se demandant notamment s'il devait l'approuver ou en prendre acte²⁸. Toutefois, les délais impartis ne permettaient pas qu'il examine en détail le rapport de la CEACR avant que celui-ci soit communiqué à la Conférence. Le rapport était soumis simultanément au Conseil d'administration et à la Conférence. Dans ses rapports, la CEACR rappelait régulièrement le pouvoir conféré au Conseil d'administration en ce qui concerne le contrôle des conventions et recherchait ses «instructions».

2. 1944-61: l'élargissement du contrôle

21. Après la deuxième Guerre mondiale, l'OIT réexamina son rôle, notamment en ce qui concerne l'activité normative et le mécanisme de contrôle, en se fondant sur: les 14 premières années de l'existence du système de contrôle²⁹; les discussions et décisions tripartites y afférentes; les faiblesses du système des normes telles qu'elles étaient apparues à travers le fonctionnement des mécanismes de contrôle.
22. En 1941, un rapport du directeur par intérim à la Conférence extraordinaire convoquée par le Conseil d'administration reconnaissait la valeur des normes et du contrôle effectué par la CEACR et la CAN, élément qui fut pris en considération lorsque la politique, les programmes et les responsabilités de l'OIT pour l'avenir furent déterminées dans le nouvel environnement international³⁰.
23. En 1944, la 26^e session de la Conférence, se tenant à Philadelphie, discuta de la politique, du programme et du statut de l'OIT pour l'avenir. Le rapport établi en vue de la discussion passait en revue la mesure dans laquelle l'extension des responsabilités de l'OIT dans l'après-guerre nécessiterait une évolution des arrangements concernant l'adoption et l'application des conventions et des recommandations, notamment des améliorations des arrangements existants concernant la supervision mutuelle de l'application des normes. Le rapport relevait que l'exhaustivité du contrôle mutuel dépendait de la concordance du jugement indépendant des experts, des compétences spécifiques du Bureau et de l'expérience pratique et de la clairvoyance des représentants des intérêts en jeu. L'une des faiblesses du système tenait à ce que, bien qu'il donnât une image assez fiable de la mesure dans laquelle les lois et règlements nationaux se révélaient conformes aux conventions, il ne donnait pas une image claire de la mesure dans laquelle ces lois et règlements étaient effectivement appliqués. Ce même rapport soulignait encore que le fonctionnement des arrangements pris pour la supervision mutuelle devait reprendre dès que les circonstances le permettraient³¹.
24. Se réunissant à nouveau en 1944, la CAN souligna dans son rapport qu'il lui avait été impossible d'examiner l'application des conventions en raison de l'absence d'un examen préliminaire par la CEACR. La Conférence fit sienne la recommandation de la CAN tendant à ce que la CEACR soit rétablie aussitôt que possible et demanda que le Conseil d'administration désigne une commission constitutionnelle qui serait chargée d'examiner toutes les questions ayant trait à la révision de la Constitution³². La CAN fit une

contribution déterminante au débat qui avait été consacré pendant deux ans aux amendements à apporter à la Constitution³³.

25. En 1945, la CAN passa en revue un certain nombre de questions concernant l'application des conventions ratifiées, tout en observant qu'elle excédait, ce faisant, les termes de son mandat. La CAN arguait que l'expérience montrait que certaines obligations des Membres par rapport à des conventions et des recommandations devraient être clarifiées, voire amplifiées, pour parvenir à une plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'Organisation. Conformément à une résolution adoptée alors à l'unanimité par la CAN, les États membres devaient désormais présenter des rapports sur la soumission des conventions et des recommandations aux autorités compétentes et sur les effets donnés aux conventions non ratifiées et aux recommandations, et ils devaient en outre communiquer leurs rapports annuels sur les conventions ratifiées et les recommandations aux organisations nationales d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, pour commentaires. Cette résolution proposait également que les rapports devraient être communiqués par le Directeur général à la CEACR et à la Conférence, et que le mandat de la CAN et celui de la CEACR devraient être modifiés en conséquence³⁴.
26. En 1946, sur la recommandation de la Délégation pour les questions constitutionnelles, la Conférence fit siennes la plupart des propositions contenues dans la résolution de la CAN, y compris l'extension du mandat de la CAN et de la CEACR. La Délégation recommandait, avec quelques réserves, d'étudier une procédure qui permettrait, le cas échéant, de relever les cas dans lesquels, même si la convention correspondante n'a pas été ratifiée, la situation ne s'avère pas moins satisfaisante que ce que la convention prescrit, afin qu'il en soit donné acte au gouvernement³⁵.
27. La Conférence accepta la proposition de la délégation tendant à ce que, lorsqu'une convention ratifiée serait déclarée applicable à ce que l'on appelait désormais les «territoires non métropolitains», il faudrait pour cela l'acceptation au nom du territoire concerné des obligations de soumettre des rapports conformément à la convention et à la Constitution. La procédure de réclamation n'a pas été modifiée, mais la procédure de plainte l'a été, notamment par le remplacement de la mention de mesures de caractère économique qui figurait dans la Constitution initiale par une disposition habilitant le Conseil d'administration à recommander à la Conférence les mesures qu'il estimerait judicieuses et opportunes pour parvenir à l'application de la convention considérée³⁶.
28. L'instrument d'amendement de la Constitution de 1946 entraînait donc un élargissement du champ du contrôle qui était inspirée par l'expérience acquise par la CEACR et la CAN au cours des années ayant précédé la guerre. Les travaux de la CAN et de la CEACR ont conduit à des réformes axées sur l'application effective de tous les instruments adoptés par la Conférence et l'obtention d'informations plus complètes sur la législation nationale et la pratique dans les domaines visés. Enfin, ces réformes reconnaissent le rôle déterminant des normes dans la réalisation des objectifs de l'OIT.

Mandat de la CEACR³⁷

29. A l'époque, la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau reconnurent que les amendements à la Constitution entraînaient une extension du système d'informations et de rapports devant être soumis par les Membres sur les conventions et les recommandations³⁸. En 1952, la CEACR observa que ses travaux marquaient cette année-là «le terme d'une période de transition et d'ajustement». Les amendements constitutionnels avaient «largement étendu les obligations des gouvernements de soumettre des rapports». Elle releva en outre dans la nouvelle procédure quatre éléments:
 1. l'obligation nouvelle pour les gouvernements de faire rapport sur les mesures prises pour soumettre les conventions ses recommandations aux autorités compétentes;

-
2. le caractère plus exhaustif des indications concernant l'influence des conventions, que celles-ci aient été ratifiées ou non, et des recommandations sur la législation nationale et la pratique;
 3. l'indication des facteurs qui pourraient avoir fait obstacle à une plus large ratification des conventions et acceptation des recommandations, et les orientations à en tirer pour les futurs programmes et décisions de l'OIT dans le domaine législatif; et
 4. l'accent mis sur l'application pratique des décisions de la Conférence, et la coopération des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, à travers l'obligation faite aux gouvernements de leur communiquer copie de leurs rapports³⁹.
- 30.** Une autre proposition fut également faite à cette époque par la commission du règlement du Conseil d'administration, par suite d'une recommandation faite par la délégation aux questions constitutionnelles, qui aurait tendu à permettre aux gouvernements de demander que la Conférence leur donne formellement acte, sur la base de l'examen qu'en auraient effectué la CEACR et la CAN, de la «conformité pour l'essentiel» de leur législation et leur pratique avec des conventions non ratifiées. Cependant, dans son rapport de 1948, la CEACR indiqua qu'il lui aurait été difficile de parvenir à des conclusions objectives sur la conformité pour l'essentiel d'une législation et d'une pratique nationales par rapport à des conventions non ratifiées. Malgré les recommandations faites par la Conférence et le Conseil d'administration, la proposition ne connut donc pas de suite⁴⁰.
- 31.** En 1956, sur la base d'une demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, le Conseil d'administration chargea la CEACR de l'examen des rapports des gouvernements relatifs à l'application du Code européen de sécurité sociale, avec pour mission de contrôler la conformité sur ce plan de la législation des États ayant ratifié le code⁴¹. La CEACR commença à procéder à cet examen dès l'entrée en vigueur du Code, dans les années 1960.

Composition de la CEACR

- 32.** Dans le courant de l'année 1945, le Conseil d'administration désigna neuf experts pour pourvoir les 13 sièges vacants, qui correspondaient au nombre de sièges autorisé avant la deuxième Guerre mondiale. Cinq d'entre eux avaient été membres de la CEACR avant 1939. Suite à une demande de la CEACR tendant à ce que sa composition, qui était tombée à 10 membres, soit renforcée et à ce que les nouveaux experts soient qualifiés pour examiner l'application des conventions dans les territoires non métropolitains, en mars 1948, le Conseil d'administration avait nommé trois nouveaux experts, dont la première femme.
- 33.** En 1951, la CAN recommanda que le Conseil d'administration étudie la possibilité de prolonger la durée des sessions et d'accroître à nouveau le nombre des membres de la CEACR⁴². Dès le début des années 1950, les sessions de la CEACR ont été portées à une semaine et demie en moyenne et le nombre de ses membres était passé de 13 à 17.

Méthodes de travail de la CEACR

- 34.** Les méthodes de travail de la CEACR évoluèrent au cours de cette période en raison de l'extension de son mandat et de l'accroissement correspondant de sa charge de travail⁴³. Les interactions de la CEACR avec la CAN et le Conseil d'administration ont eu une part déterminante dans l'impact de l'élargissement de son mandat sur l'exercice de ses fonctions. Les propositions qui visaient à réactiver la procédure de communication directe des informations par les gouvernements à la CEACR furent approuvées par le Conseil d'administration mais les gouvernements n'en firent pas usage⁴⁴. Le dialogue entre la

CEACR et les gouvernements a évolué constamment au fil des ans et il s'est encore renforcé au cours de cette période. Par exemple, en 1951, le Conseil d'administration a inclus dans les formulaires de rapports annuels une question sur les mesures prises par les gouvernements pour faire suite aux observations formulées par la CEACR et la CAN. Le Conseil d'administration approuva également la proposition du Directeur général d'attirer l'attention des gouvernements concernés sur les demandes d'information et observations faites par ces organes⁴⁵. Ce dialogue se caractérisa également par l'apparition des premières références à l'assistance technique visant à surmonter des difficultés d'application de conventions⁴⁶.

Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration

35. Le dialogue institutionnel instauré entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration, qui avait prévalu les premières années, se poursuivit, même s'il s'adapta, par suite des amendements apportés à la Constitution en ce qui concerne les articles 19 et 23, paragraphe 2⁴⁷.
36. *Relations entre la CEACR et la CAN.* La recommandation de la CAN joua un rôle déterminant dans la reconstitution de la CEACR en soulignant que le «double examen» résultant de l'action de l'une et l'autre était essentiel au bon fonctionnement de la supervision. Par la suite, elle soutint de manière répétée les appels à une augmentation du nombre des membres de la CEACR et à un allongement de ses sessions⁴⁸.
37. *Participation des organisations d'employeurs et de travailleurs.* La CEACR et la CAN ont exprimé de manière réitérée leurs préoccupations face à l'absence de commentaires de la part des organisations d'employeurs et de travailleurs, sur la base de la question ajoutée aux formulaires de rapports en 1932. Ce n'est qu'en 1953 que la CEACR put prendre acte de commentaires reçus d'organisations de travailleurs de deux pays. En 1959, la CEACR remarquait que des observations avaient été reçues de neuf pays⁴⁹. Néanmoins, au cours de cette période, la CEACR et la CAN veillèrent à ce que les gouvernements s'acquittent de leur obligation constitutionnelle nouvelle de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copies des informations et rapports qu'ils soumettaient en application des articles 19 et 22 de la Constitution.
38. *Relations entre la CEACR et le Conseil d'administration.* Avant 1939, le Conseil d'administration avait autorisé le Directeur général à transmettre le rapport de la CEACR à la Conférence sans l'avoir préalablement examiné et, en mars 1947, le Directeur général releva que cela était devenu une «procédure courante», même si le droit du Conseil d'administration d'examiner le contenu en soi du rapport de la CEACR était également rappelé⁵⁰. Le rapport de la CEACR continua d'être soumis directement au Conseil d'administration, même si certaines des questions soulevées étaient renvoyées devant sa commission du règlement et de l'application des conventions et recommandations, saisie de la plupart des questions liées aux travaux de la CEACR et de la CAN au cours de cette période. À compter du milieu des années 1950, le Conseil d'administration se borna à prendre note du rapport de la CEACR et ne fit plus de commentaires sur ce rapport.
39. *Communication des informations et rapports concernant la soumission des instruments aux autorités compétentes.* En 1953, la CEACR fixa les «règles essentielles que les États devaient suivre dans l'accomplissement de leurs obligations telles que prévues aux paragraphes 5 b), 6 b), 7 a) et b) de l'article 19 de la Constitution». Compte tenu des différentes interprétations possibles de la portée de cette obligation, la CEACR suggéra d'établir à l'intention des gouvernements un formulaire précisant les différents aspects sur lesquels des informations devaient être communiquées. Cette proposition fut largement soutenue par la CAN et en 1954 le Conseil d'administration approuva un projet de

mémorandum contenant des précisions sur la portée de l'obligation de soumettre les conventions et recommandations aux autorités compétentes, qui reproduisait des «extraits du rapport de la commission d'experts [...] approuvé à l'unanimité par la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence»⁵¹. Après discussion au sein de la CAN et de la CEACR, ce mémorandum fut modifié en 1958, mentionnant désormais «qu'il ne devrait pas être considéré comme portant atteinte à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, aux termes duquel c'est à la Cour internationale de Justice qu'il appartient d'interpréter les dispositions de la Constitution.»⁵²

40. *Informations et rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations*⁵³. Sur la base des arrangements approuvés par le Conseil d'administration en mars 1948 et de la sélection faite par celui-ci des conventions et recommandations adoptées par la Conférence à compter de sa 26^e session (1944) et aux sessions suivantes, la CEACR examina pour la première fois des rapports sur les conventions non ratifiées en 1950. Ce premier examen mettait en évidence les informations pertinentes relatives à la législation et la pratique nationales en lien avec les instruments retenus, y compris l'état des ratifications et les divergences d'interprétation. Compte tenu du nombre limité des rapports reçus et du caractère inégal des informations obtenues, entre 1950 et 1953, la CEACR et la CAN proposèrent une réduction du nombre des instruments à retenir et une simplification des formulaires pour obtenir des gouvernements des informations de meilleure qualité⁵⁴.
41. L'examen des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations fut renforcé en 1955 et en 1956. En novembre 1955, en vue de renforcer l'action de la CAN, le Conseil d'administration approuva une proposition de sa Commission du règlement et de l'application des conventions et recommandations, soutenue par la CAN, tendant à ce que la CEACR réalise, outre un examen technique de l'application des conventions, une étude sur des questions d'ordre général comme les différentes positions de l'ensemble des gouvernements quant à l'application de certaines conventions et recommandations. Une telle étude, connue aujourd'hui sous le nom d'«étude d'ensemble», s'entendrait comme portant sur les conventions et les recommandations sélectionnées en vue de la soumission de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. Étant donné que les rapports demandés au titre de l'article 19 sont regroupés autour d'un ou deux thèmes centraux chaque année, il fut proposé que les rapports présentés au titre de l'article 22 de la Constitution soient également pris en considération⁵⁵. La CEACR procéda à un tel examen en 1956 et, à compter de cette année-là, la CAN a toujours examiné les études d'ensemble faites par la CEACR.

3. 1962-1989: contrôle et diversification

42. De 1945 à 1982, le nombre des États Membres de l'OIT a triplé, de nombreux territoires étant devenus indépendants. Avec ces nouveaux Membres sont apparus des besoins nouveaux, et l'OIT commença à mettre en avant l'assistance qu'elle pouvait fournir à ces nouveaux membres, s'agissant notamment de satisfaire à leurs obligations au regard des conventions. Les conceptions de certains mandats concernant l'application des normes internationales du travail évoluaient elles aussi, certains de ces mandats commençant à mettre en question l'action de la CEACR. Par le passé, il était arrivé que des mandats soient en désaccord avec l'examen technique de la CEACR; maintenant, c'était la compétence, l'objectivité et l'impartialité de la CEACR qui se trouvaient désormais mises en cause⁵⁶. Ces défis, l'expansion du système des normes et les profonds changements survenus dans les modes d'action conduisirent à passer en revue les activités normatives de l'OIT. Cet examen fut centré sur le contenu des normes de l'OIT et la politique concernant leur adoption, leur élaboration et leur révision⁵⁷.
43. La convergence de vues entre les groupes employeurs et travailleurs sur l'opportunité de promouvoir l'application des normes entraîna une nouvelle évolution des travaux de la

CEACR. Ceci, conjugué au développement du mouvement syndical international, à l'appui de la CEACR et, enfin, à celui de la CAN, contribua à une participation accrue des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le contrôle de l'application des normes. À compter du milieu des années 1970, une série de mesures fut prise pour renforcer le tripartisme dans les activités de l'OIT, supervision comprise, ce qui se traduit par un important changement dans la charge de travail et les méthodes de travail de la CEACR. L'adoption de la Convention (n° 144) sur les consultations tripartites (normes internationales du travail), 1976, instaura comme règle pour les pays ratifiant cet instrument de consulter les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sur certaines questions liées aux normes, dont leurs rapports relatifs aux conventions ratifiées.

44. Les procédures de réclamation et de plainte commencèrent à être utilisées de manière plus systématique, entraînant la création de commissions d'enquête (chargée d'examiner les plaintes fondées sur l'article 26 de la Constitution) et de comités tripartites (chargés d'examiner les réclamations fondées sur l'article 24 de la Constitution). Le Conseil d'administration confia à la CEACR la responsabilité du suivi des effets donnés par les gouvernements concernés aux recommandations de ces organes. Cette utilisation de toutes les procédures, et la coordination à laquelle il a fallu procéder par suite a constitué une évolution majeure qui a marqué cette période et qui a montré que «les différentes parties du système de contrôle de l'OIT n'agissent pas de manière isolée mais sont complémentaires»⁵⁸.

Le mandat de la CEACR

45. Même si le mandat de la CEACR concernant le contrôle des normes n'a pas changé au cours de cette période, les fonctions y afférentes de cette instance ont été étendues.
46. Tout d'abord, en 1971, la Conférence adopta une résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'OIT, invitant le Conseil d'administration à prier la CEACR: i) d'accorder une attention particulière à l'égalité de représentation entre travailleurs et employeurs dans les organes tripartites lorsque cela est prévu par des instruments internationaux du travail; ii) étudier les mesures que l'OIT pourrait prendre pour assurer l'application effective de l'article 23, paragraphe 2 de la Constitution⁵⁹. Une autre résolution de la Conférence, adoptée en 1977, concernant le renforcement du tripartisme dans les procédures de l'OIT pour le contrôle des activités normatives et des programmes de coopération technique de l'OIT, réaffirmait que «une impartialité absolue dans le contrôle par l'OIT des normes internationales est la clé de leur crédibilité, afin d'assurer que les obligations librement remplies sont mises à exécution et qu'elles restent les mêmes pour tous les pays, indépendamment de leur dimension ou de leur système économique et social ou de leur niveau de développement économique»⁶⁰. Comme expliqué plus bas, ces résolutions ont eu une incidence marquée sur les travaux de la CEACR.
47. En second lieu, comme d'autres organisations internationales s'employaient à développer leurs propres mécanismes de contrôle, l'OIT collaborait à la supervision de l'application des instruments se rapportant à des questions d'intérêt commun. Suite à l'entrée en vigueur, en 1968, du Code européen de sécurité sociale, la CEACR commença à examiner les rapports relatifs à l'application du code et de son protocole. En 1976, à la demande du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil d'administration confia à la CEACR la responsabilité d'examiner les rapports des États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁶¹. Cette collaboration cessa en 1987, sur la recommandation de la CEACR, par suite de la création par les Nations Unies, en 1985, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en vue d'éviter toute duplication des travaux et tout risque de conflit de compétence entre les institutions spécialisées et la

nouvelle commission, même si les informations contenues dans les rapports de la CEACR continuent d'être communiquées aux Nations Unies⁶².

48. Au cours de cette période, la CAN et la Conférence plénière ont souvent discuté de la compétence de la CEACR. En 1963, plusieurs gouvernements et une minorité de membres travailleurs demandèrent formellement que la Conférence adopte un «règlement», s'agissant de la composition et de l'organisation de la CEACR. Cette demande fut examinée chaque année jusqu'en 1989, sans que l'on ne parvînt jamais à un accord. Dans l'esprit de ces mandats, le règlement à définir devait être basé sur un ensemble de «principes», tels qu'une évaluation objective des faits, la prise en compte de la situation économique et sociale du pays considéré, une représentation équitable des différents systèmes économiques et sociaux et des différentes régions géographiques au sein de la CEACR et, enfin, le renouvellement périodique des membres de celle-ci⁶³. Ils exprimaient leur préoccupation devant ce qu'ils voyaient comme une tentative «de transformer le mécanisme de contrôle de l'Organisation en une sorte d'organe supranational [et] de lui faire assumer des fonctions judiciaires»⁶⁴, et ils exprimaient avec force l'idée que les organes de contrôle devaient fournir une assistance aux États membres et promouvoir la ratification et l'application des conventions. Ils ajoutaient que la résolution de 1926 ne confiait à la CEACR qu'un mandat purement technique et que la mission de cette instance était d'aider le Directeur général et la Conférence à s'acquitter des responsabilités que leur attribue la Constitution dans le domaine de la supervision des normes⁶⁵.
49. Un grand nombre de membres gouvernementaux et employeurs et une grande majorité de membres travailleurs se démarquaient de cette position. Ils estimaient que la CEACR avait fonctionné de manière satisfaisante sans règles formelles de procédure et ils ont exprimé «leur confiance dans l'impartialité, l'objectivité et l'intégrité de la commission d'experts, organe quasi judiciaire, dont la compétence professionnelle ne saurait être mise en question [, estimant au surplus que] l'objectivité ne saurait être garantie au moyen de règles de procédure mais qu'elle dépend des qualités personnelles des membres de la commission d'experts.»⁶⁶ L'indépendance de la CEACR ne saurait être contrainte dans des règles de procédure rigides, et les méthodes de travail de cette instance doivent conserver la souplesse nécessaire à une adaptation à des conditions nouvelles et des besoins nouveaux⁶⁷. Ces Membres déclaraient attacher une importance prééminente à l'autonomie des organes de contrôle dans la définition de leurs méthodes de travail propres⁶⁸.
50. En 1983, des délégués d'un certain nombre de pays socialistes présentèrent un mémoire à la Conférence⁶⁹. Ces délégués estimaient notamment que la composition, les critères et les méthodes des organes de contrôle ne reflétaient pas la nouvelle composition de l'Organisation ni les conditions de l'époque, et que les procédures prévues par l'OIT étaient détournées à des fins politiques, principalement pour critiquer les pays socialistes et les pays en développement. Ils appelèrent à des réformes et, en 1984, soumièrent un projet de résolution appelant à la création d'un groupe de travail de la Conférence qui procéderait à un examen approfondi du système de contrôle⁷⁰. La résolution ne fut pas adoptée et, même si le Conseil d'administration constitua par la suite un groupe de travail sur les normes internationales du travail, le mandat de ce groupe n'incluait pas les procédures de contrôle.

Composition de la CEACR

51. La CEACR se compose de 20 experts depuis 1979⁷¹. En novembre 1962, le Conseil d'administration nomma un membre supplémentaire, de manière à assurer une représentation géographique plus large. La composition de la CEACR passa ainsi à 18 membres en 1962 puis à 19 en 1965 et à 20 en 1979. La question de l'équilibre géographique au sein de la CEACR gagna en importance avec l'accroissement du nombre des Membres de l'OIT⁷², et les mandats discutèrent de l'importance à accorder aux qualifications individuelles des experts plutôt qu'à la diversité géographique. Certains rappelèrent que «cette diversité géographique, même si elle était importante, n'était pas ce

qui comptait le plus», étant donné que «les principales qualités attendues des membres de la commission étaient la compétence, l'intégrité et la capacité d'étudier de manière comparée des dispositions de législations nationales et des instruments de l'OIT.»⁷³ Certains avis critiques sur la composition de la CEACR suggérèrent également que cette instance devrait inclure non seulement des juristes mais aussi des spécialistes de la politique économique et sociale et des spécialistes des questions de syndicalisme international⁷⁴. En 1964, le Conseil d'administration décida que des honoraires d'un montant de 500 dollars des Etats-Unis seraient versés chaque année à chacun des membres de la CEACR⁷⁵.

Méthodes de travail de la CEACR

- 52.** Au cours de cette période, la CEACR rendit couramment compte dans ses rapports de ses procédures et méthodes de travail et adapta ces dernières, comme on le verra ci-après.
- 53.** En 1963, la CEACR indiquait qu'elle examinait l'application dans la pratique des conventions ratifiées en étant particulièrement attentive à l'incorporation des normes dans le droit national. La CAN convenait que les normes devaient non seulement être reflétées dans la loi mais aussi être appliquées à l'échelle nationale et à l'échelle internationale⁷⁶. De plus, pour la première fois, un accord unanime n'a pas pu être atteint au sein de la CEACR à propos de la convention n° 87. Les divergences de vues entre deux experts et le reste de la CEACR étaient donc signalées au début des observations concernant l'application de cette convention dans certains pays. Cette pratique devint partie intégrante des méthodes de travail de la CEACR, concernant principalement les conventions n° 29 et 87.
- 54.** En 1964, la CEACR commença à signaler dans ses rapports des cas de progrès, relevant qu'un nombre considérable de gouvernements avait pris note de ses observations et demandes directes antérieures et avaient modifié leur législation et/ou leur pratique en conséquence⁷⁷. La CAN se félicita de cette pratique et releva l'influence tangible que l'examen annuel effectué par la CEACR et par la Conférence pouvait avoir sur l'application des conventions⁷⁸.
- 55.** La procédure de contacts directs fut introduite en 1968, à la suggestion de la CEACR, et elle fut développée plus amplement par la CAN⁷⁹, avec l'appui du Conseil d'administration. Initialement destinée à aborder des problèmes ayant trait à l'application de conventions ratifiées, la procédure de contacts directs fut étendue en 1973 aux difficultés à satisfaire aux obligations constitutionnelles de soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes ou de soumission de rapports et informations au titre des articles 19 et 22 de la Constitution, et aux obstacles éventuels à la ratification.
- 56.** À compter de 1970, la CEACR commença à accorder une attention particulière à la manière dont les États s'acquittaient de leur obligation constitutionnelle telle que prévue à l'article 23, paragraphe 2 de la Constitution, de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie des informations et rapports transmis au Directeur général conformément aux articles 19 et 22. La CEACR proposa diverses mesures devant favoriser une plus large participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, et elle développa davantage ces pratiques devant l'afflux croissant de commentaires adressés par ces organisations⁸⁰.
- 57.** En 1972, en application de la résolution de la Conférence relative au renforcement du tripartisme, la CEACR examina le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le contrôle des normes. Elle souligna que l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution avait pour but de permettre aux organisations d'employeurs et de travailleurs de soumettre des commentaires sur la manière dont les gouvernements s'acquittent de leurs obligations relatives aux normes⁸¹. Les améliorations suggérées par la CEACR, qui avaient été bien accueillies par la CAN et approuvées par le Conseil d'administration en novembre de cette

année-là, incluait la modification des questions figurant dans les formulaires de rapports et le Mémoire sur la soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes.

58. En 1973, la CEACR nota que le nombre des commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs s'était élevé à 30, contre seulement sept l'année précédente. Si la plupart de ces commentaires étaient transmis par les gouvernements avec leurs propres rapports, d'autres étaient envoyées directement au BIT par les organisations. Ils étaient alors transmis ensuite aux gouvernements concernés pour observation, conformément à la pratique établie par la CEACR en 1959. Pour réduire les délais d'examen des commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs, la CEACR adopta pour pratique de ne les examiner que lorsque les observations des gouvernements les concernant avaient été reçues, sans considération de ce qu'un rapport était dû ou non. Mais si les gouvernements ne soumettaient pas de commentaires dans un délai raisonnable, la commission examinait tout de même ces commentaires quant au fond⁸².
59. La soumission de commentaires par des organisations d'employeurs et de travailleurs devint une pratique établie. Par exemple, lorsqu'en novembre 1976 le cycle biennal de soumission de rapports devint un cycle quadriennal (sauf pour 20 conventions), les sauvegardes instaurées par le Conseil d'administration pour que l'efficacité du système de contrôle ne soit pas affaiblie incluait l'examen par la CEACR des commentaires faits par des organisations nationales ou internationales de travailleurs ou d'employeurs sur des conventions ratifiées. Sur la base de ces commentaires et à la lumière des explications, quelles qu'elles soient, fournies par les gouvernements, des rapports détaillés pouvaient être demandés avant l'échéance normale. Dans le cas de commentaires envoyés directement au Bureau, il était prévu qu'ils devaient être communiqués au gouvernement concerné pour observation⁸³.
60. En 1986, la CEACR nota qu'il y avait eu une augmentation considérable des commentaires reçus, qui étaient passés de neuf en 1972 à 52 en 1975 et 1980, 82 en 1983, 102 en 1984 et 149 en 1985. Cette année-là, la CEACR examina également «la pratique et l'expérience concernant les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des normes internationales du travail.» Ses avis, tout en fournissant un éclairage sur les tournants importants de sa pratique, ne donnèrent pas lieu à des commentaires spécifiques de la part du Conseil d'administration ou de la CAN⁸⁴.

Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration

61. La tendance apparue au lendemain de la deuxième Guerre mondiale, tendance selon laquelle le Conseil d'administration s'impliquait moins dans les travaux de la CEACR, s'est poursuivie. Le Conseil d'administration a continué de prendre acte du rapport de la CEACR et, même si les questionnements antérieurs à cet égard revenaient, la «procédure bien établie» fut maintenue⁸⁵. Les questions de fond soulevées par la CEACR étaient abordées en dehors de la séance plénière du Conseil d'administration, au sein de sa Commission du Règlement, ou même par le Bureau. La principale question discutée par le Conseil d'administration a été la composition de la CEACR, de même que la question de charger la CEACR du suivi des effets donnés aux recommandations des commissions d'enquête et des comités tripartites.
62. Au cours de cette période, le dialogue institutionnel s'est déroulé principalement entre la CEACR et la CAN, encore qu'il fût illimité, par suite de désaccords nés au sein de la CAN au sujet du travail de l'une et l'autre commission⁸⁶. Les mandants avaient aussi la possibilité de soulever individuellement des questions ayant trait aux travaux de la CEACR devant la Conférence plénière.

4. 1990-2012: activité normative et mondialisation

- 63.** La plupart des problèmes survenus depuis 1990 étant familiers du lecteur, ils seront examinés ici brièvement. Le passage en revue des activités normatives entrepris en 1970 s'est élargi au cours de cette période pour tenir compte de l'impact de la mondialisation. Cet examen élargi a été engagé en 1994, sur la base du rapport présenté par le Directeur général à la Conférence⁸⁷, qui soulevait une série de questions concernant la pertinence, l'efficacité et la nécessité d'une adaptation des activités normatives de l'OIT, ainsi que des suggestions et options à examiner. Si une majorité des mandants était satisfaite du fonctionnement du système de contrôle, certains en demandaient un nouveau renforcement. Le Conseil d'administration et la Conférence discutèrent de tous les aspects du système normatif de l'OIT entre 1994 et 2005⁸⁸. Le débat se renforça quand la Stratégie des normes, conçue pour renforcer l'impact du système normatif, et le Plan d'action intérimaire qui y était associé, furent adoptés par le Conseil d'administration en 2005 et 2007. Les discussions touchèrent aux méthodes de travail de la CEACR, au rôle de cette instance par rapport aux questions d'interprétation et à la rationalisation des informations et rapports soumis par les gouvernements au titre des articles 19 et 22. Les décisions prises par le Conseil d'administration ont eu trait, en particulier, au cycle des rapports et au regroupement des conventions aux fins des rapports.
- 64.** Les questions sur lesquelles les discussions ont porté au cours de cette période étaient apparentées à celles qui avaient été soulevées au cours des premières années de l'OIT puis avant la deuxième Guerre mondiale, comme le montrent les débats qui ont prélué à l'adoption de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail (1998) et à la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)⁸⁹.

Le mandat de la CEACR

- 65.** En 1998 et 1999, le Bureau proposa au Conseil d'administration que les aspects des réclamations fondées sur l'article 24 de la Constitution ne concernant que des questions strictement juridiques soient renvoyés devant la CEACR plutôt que devant un comité tripartite. Sur la base de l'examen qu'en ferait la CEACR, le Conseil d'administration statuerait sur les suites à accorder à la réclamation⁹⁰. Même si cette proposition ne fut pas acceptée, lorsque le Conseil d'administration révisa la procédure d'examen des réclamations, en 2004, il attribua un certain rôle à la CEACR dans les cas où la réclamation déclarée recevable aurait trait à des faits et allégations similaires à ceux d'une réclamation antérieure⁹¹.
- 66.** Si le mandat de la CEACR n'a pas été modifié au cours de cette période, le rôle de cette instance par rapport aux questions d'interprétation donna lieu à des discussions au sein de la CAN et du Conseil d'administration. Ces discussions ont porté, entre autres choses, sur les effets juridiques des vues exprimées par la CEACR sur le sens des dispositions des conventions et sur les méthodes suivies par cette instance pour exprimer lesdites vues.

Composition de la CEACR

- 67.** Au cours de cette période, le nombre des membres de la CEACR resta inchangé, restant fixé à 20, nombre qui avait été approuvé par le Conseil d'administration en 1979. En 2002, la CEACR décida d'instaurer une limite de 15 ans à la durée du mandat de chacun de ses membres, ce qui entraînerait pour eux un maximum de quatre renouvellements après une première nomination pour trois ans. Cette décision a eu des répercussions, étant donné que l'action de cette instance avait été placée jusque-là sous le signe de la stabilité de sa composition et de la continuité. Pour la première fois, le Conseil d'administration commença à nommer périodiquement de nouveaux membres. Certains membres de la

CAN ont affirmé avec force la nécessité d'assurer que la CEACR fonctionne au plein de ses capacités⁹².

68. En 1996, les dates des sessions de la CEACR ont été déplacées de la période février – mars à la période de novembre – décembre⁹³. Le Conseil d'administration porta en outre les honoraires des experts à 4 000 CHF

Méthodes de travail de la CEACR

69. En 2001, la CEACR a établi une sous-commission sur ses méthodes de travail, qui s'est réunie à trois reprises, de 2002 à 2004⁹⁴. Au cours de ses sessions de 2005 et 2006, la CEACR a examiné les questions ayant trait à ses méthodes de travail en plénière⁹⁵. De 2007 à 2011, la sous-commission s'est réunie à nouveau chaque année⁹⁶. Outre son mandat et la question de l'interprétation des conventions, la CEACR a également examiné: les mesures visant à aider les gouvernements à donner suite à ses commentaires; la procédure de traitement des commentaires envoyés par des organisations d'employeurs ou de travailleurs les années autres que celles correspondant au rapport; les critères de détermination des cas de progrès; les critères d'inclusion dans son rapport d'une note particulière (désignée communément «note de bas de page»; l'identification des cas de bonnes pratiques; les observations générales; les changements dans la présentation, le contenu et la structure de son rapport; les mesures susceptibles de permettre à la CEACR de mieux maîtriser une charge de travail croissante.
70. L'examen par la CEACR de ses méthodes de travail fut motivé par les discussions du Conseil d'administration sur les activités normatives de l'OIT. Il était aussi motivé par le souci de maîtriser une charge de travail croissante. À compter de 2005, en particulier, l'essentiel des discussions de sa sous-commission portait sur des questions soulevées par des membres de la CAN⁹⁷.
71. Au cours de cette période, il y a eu un accroissement encore plus marqué du nombre des commentaires reçus d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, qui est passé de 183 en 1990 à 1 004 en 2012.

Relations entre la CEACR, la CAN et le Conseil d'administration

72. Cette période a été marquée par une accentuation du degré d'interaction entre la CEACR et la CAN dans l'exercice de leurs mandats respectifs. Outre l'examen par la CEACR, de ses méthodes de travail, cela a conduit à une coordination plus étroite entre les deux commissions, à l'initiative de la CAN et, avec l'assistance du Bureau, à un renforcement du suivi des cas de manquement grave, par certains États membres, de leurs obligations de faire rapport et de leurs autres obligations au titre des normes. L'une et l'autre commissions ont également œuvré de concert avec le Bureau pour promouvoir l'assistance technique auprès d'États membres pour l'application de conventions.
73. Toutefois, cette période a également été marquée par des divergences concernant le rôle de la CEACR par rapport aux questions d'interprétation et la division des fonctions entre l'une et l'autre commissions. En 1994, pour le 75^e anniversaire de l'OIT, la CEACR fit un rappel de l'évolution de la pratique de ces deux commissions et conclut que la répartition des fonctions était «l'une des clés de la réussite du système de contrôle de l'OIT, dans la mesure où le caractère complémentaire de l'examen indépendant effectué par la commission d'experts et de l'examen tripartite de la Commission des normes de la Conférence a permis le maintien d'un équilibre appréciable dans le traitement des cas.»⁹⁸ En réponse, les membres employeurs, se référant à la résolution de 1926, ont exprimé l'avis que la fonction de la CEACR est d'informer la CAN des faits, et que la CAN n'est

aucunement dans l'obligation de suivre les commentaires de la CEACR. Les membres travailleurs ont rappelé que les deux commissions ont toujours agi dans un esprit d'ouverture et de dialogue constructif et sont donc complémentaires. Certains membres gouvernementaux se sont déclarés en accord avec l'idée que ces deux organes de contrôle ont des rôles complémentaires et ont souligné la nécessité du dialogue et de la coopération⁹⁹.

74. Pendant ce temps, le Conseil d'administration a commencé à s'occuper du travail de la CEACR plus fréquemment, en particulier, en raison: du renouvellement plus rapide des membres de la CEACR; de la rationalisation de la procédure de soumission des informations et rapports sur les conventions ratifiées; des nouveaux arrangements présidant à l'examen des rapports relatifs aux conventions non ratifiées et aux recommandations à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale. Certains membres de la CAN ont également préconisé une intégration plus poussée des travaux de la CEACR, de ceux de la CAN et de ceux du Conseil d'administration¹⁰⁰.

Questions découlant des discussions de la CAN à la 101^e session (juin 2012) de la CIT

75. En juin 2012, pour la première fois, la CAN n'a pas été en mesure d'adopter une liste des cas individuels à examiner, en raison des divergences qui se sont manifestées à propos de son fonctionnement en lien avec les rapports de la CEACR, qui lui sont soumis pour examen¹⁰¹. Plusieurs questions ont découlé du rapport de la CAN, y compris: a) la soumission d'une liste de cas individuels relatifs à l'application de conventions ratifiées, pour adoption par la CAN à la 102^e session (2013) de la Conférence; b) les commentaires de la CEACR sur le droit de grève sous l'angle de la convention n° 87; c) le mandat de la CEACR. S'agissant de ces deux dernières questions, les avis qui se sont exprimés peuvent être présentés succinctement comme suit.
76. Les Membres employeurs ont déclaré que l'appropriation tripartite de la supervision des normes de l'OIT avait été perdue de vue. Les normes de l'OIT sont des textes négociés politiquement et, en cas de problème au niveau de leur application ou de leur ratification, l'organe qui a créé ces normes devrait pouvoir examiner ces problèmes et prendre des décisions. Ce n'est pas le rôle de la commission d'experts de déterminer le développement de l'application des normes et, tout en admettant que la commission d'experts puisse avoir besoin d'interpréter et de porter des jugements pour mener à bien son travail de préparation, la difficulté réside dans le fait que les observations de la commission d'experts sont perçues dans le monde entier comme une sorte de jurisprudence pour les normes du travail. Le Conseil d'administration devrait s'interroger sur la mise en place d'urgence d'une démarche propre à améliorer la transparence et la gouvernance du travail de la commission d'experts. La commission d'experts devrait agir dans un cadre défini de manière tripartite. Par le passé, les Membres employeurs ont proposé de manière répétée que des modifications soient apportées à la conception du rapport de la commission d'experts en fournissant aux employeurs, aux travailleurs et aux gouvernements la possibilité d'exprimer leurs vues sur les questions liées au contrôle des normes, y compris sur l'application et l'interprétation des conventions¹⁰².
77. Les Membres employeurs ont déclaré qu'ils pouvaient souscrire pour l'essentiel au contenu de l'étude d'ensemble relative aux conventions fondamentales présentée à la Conférence en 2012. La CEACR est, ont-ils rappelé, un organe indépendant que les États membres ont chargé d'examiner l'application des conventions et des recommandations de l'OIT. Cependant, la responsabilité ultime du contrôle des normes de l'OIT incombe à la Conférence internationale du Travail, au sein de laquelle sont représentés les gouvernements, les employeurs et les travailleurs de tous les États membres. Dans ce contexte, la mission de la CEACR est de mener les travaux préparatoires et non de se substituer au contrôle tripartite assuré par la Commission de l'application des normes de la

Conférence. Comme le rapport de la CEACR, l'étude d'ensemble n'est pas un document adopté par voie d'accord entre les trois catégories de mandants de l'OIT ou un instrument faisant autorité¹⁰³.

- 78.** Les huit conventions fondamentales, les Membres employeurs ont-ils ajouté, sont importantes non seulement au sein de l'OIT mais aussi parce que d'autres institutions internationales s'y réfèrent régulièrement dans leurs activités. Elles sont intégrées dans le Pacte mondial des Nations unies, dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et dans le cadre d'action «Protéger, respecter et réparer» du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Le système de contrôle de l'OIT ne s'adresse qu'aux États membres et non aux entreprises, et il est donc essentiel que lorsque que d'autres institutions internationales utilisent les conventions fondamentales, cette utilisation soit correcte. La compréhension correcte des conventions fondamentales est impérative pour les entreprises parce que ces conventions sont utilisées dans des accords cadres de portée internationale, dans des accords d'entreprise transnationaux et dans des accords cadres européens conclus avec des organisations syndicales mondiales, sans qu'elles soient définies dans ces accords. Le groupe employeurs a en particulier, manifesté de manière répétée son opposition à toutes les velléités de la CEACR d'interpréter les modalités selon lesquelles le droit de grève, lorsque celui-ci est reconnu dans le droit national, peut s'exercer. Cette question est d'autant plus complexe que la convention n° 87 elle-même ne dit rien sur le droit de grève, ce qui implique, de l'avis des membres employeurs, que la CEACR n'a pas à se prononcer sur cette question. Le mandat de la CEACR est de commenter l'application de la convention n° 87 et non de donner une interprétation postulant la lecture d'un droit de grève dans cette convention. L'étude d'ensemble a simplement vocation à être utilisée par la CAN pour documenter ses travaux, en laissant aux trois catégories de mandants le soin de déterminer, s'ils parviennent à un consensus à ce sujet, la position de l'OIT sur la supervision des conventions. En outre, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la CIJ est qualifiée pour donner une interprétation définitive des dispositions d'une convention internationale du travail. De plus, convient-il de noter, les principes de la liberté syndicale incarnés par la convention n° 87 relèvent d'une procédure de contrôle distincte, qui est incarnée par le Comité de la liberté syndicale¹⁰⁴.
- 79.** Les employeurs ont proposé en particulier qu'il soit inséré dans les documents établis par le Bureau et la CEACR en vue de la Conférence ou du Conseil d'administration un éclaircissement faisant valoir que l'étude d'ensemble fait partie intégrante du processus de contrôle et incarne les résultats de l'analyse de la CEACR mais qu'elle ne constitue pas un document déterminatif, sur lequel les trois catégories de mandants de l'OIT se seraient accordées. Ils ont aussi proposé qu'un réexamen des méthodes de travail et du mandat des organes du système de contrôle de l'OIT soit engagé. Ils ont réaffirmé que leur position est et reste que le mandat de la commission d'experts est celui qui a été accepté par le passé de manière tripartite¹⁰⁵.
- 80.** Les Membres travailleurs ont réaffirmé que le droit de grève est un corollaire indispensable de la liberté syndicale et qu'il dérive clairement de la convention n° 87. Dans son étude d'ensemble, la CEACR a à nouveau exposé l'argument mûrement réfléchi expliquant que le droit de grève fait partie intégrante des droits du travail fondamentaux. Il est important de rappeler que la commission d'experts est un organe technique qui respecte les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Il serait erroné d'envisager une modification de sa jurisprudence au motif que ses mandants ont des opinions divergentes. Si la CEACR n'a pas, dans ses attributions, celle de donner des interprétations définitives des conventions, il lui faut, aux fins de la sécurité juridique, examiner le contenu et le sens des dispositions des conventions et, le cas échéant, exprimer son avis à leur égard. Les

Membres travailleurs se sont référés aux avis exprimés par la CEACR dans son rapport de 1990 à propos de son rôle en matière d'interprétation¹⁰⁶.

- 81.** Les Membres travailleurs ont fait valoir qu'ils ne sauraient souscrire à l'insertion d'une clause de déni de responsabilité dans l'étude d'ensemble, document qui est le fruit des analyses de la CEACR. Ils estiment qu'il n'appartient pas à la CAN et, assurément, pas aux membres employeurs seuls – non plus qu'aux membres travailleurs eux-mêmes – de discuter de cette question, qui relèverait de la compétence de l'ensemble des mandants de l'OIT. Les Membres travailleurs pourraient éventuellement souscrire à une déclaration commune constatant la divergence de vues sur le rôle et le mandat de la CEACR. Ils pourraient envisager d'en discuter au sein de l'instance où il conviendrait de le faire, c'est-à-dire au niveau du Conseil d'administration. Enfin, ont-ils rappelé, la Constitution de l'OIT attribue la compétence de l'interprétation des conventions de cette organisation à la CIJ¹⁰⁷.
- 82.** Les membres travailleurs ont déclaré que la CEACR, pierre angulaire du système de contrôle de l'OIT depuis 1926, conserve leur confiance et ses avis, même s'ils ne sont pas légalement contraignants, ont toujours eu et auront toujours une haute autorité morale. Tant que les avis de la CEACR ne seront pas contredits par la CIJ, ils seront réputés valables et communément admis. Il est essentiel que ce principe préalable soit accepté, en particulier pour la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'OIT. Les critiques qui ont été adressées à la CEACR reprochant à celle-ci un abus de pouvoir à travers l'interprétation de la convention n° 87 à propos du droit de grève sont excessives et elles constituent une forme indirecte de déni de la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale, lui-même organe tripartite. La question du droit de grève n'est pas une question qui doit être abordée d'un simple point de vue national et être appréciée sur la base de considérations économiques ou circonstancielles. En dehors des conventions n° 87 et 98, il est également fait mention du droit de grève dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans plusieurs textes de portée régionale, comme la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Charte sociale européenne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (protocole de San Salvador)¹⁰⁸.
- 83.** Plusieurs membres gouvernementaux ont rappelé que le droit de grève est clairement établi et largement accepté en tant que droit fondamental. Un membre gouvernemental s'est félicité des efforts inlassables déployés par la CEACR pour promouvoir une meilleure compréhension du sens et de la portée des conventions fondamentales, y compris du droit de grève. Un autre membre gouvernemental a ajouté que son pays épouse pleinement la position de la commission d'experts selon laquelle le droit de grève est un droit fondamental, protégé par la convention n° 87¹⁰⁹. De l'avis du groupe des PIEM, le rôle de la CAN est d'examiner le rapport de la CEACR relatif aux cas individuels et non pas de remettre en cause le statut de ce rapport. De leur point de vue, les questions soulevées par les Membres employeurs doivent être abordées au niveau approprié, niveau qui n'est assurément pas, à son avis, celui de la CAN¹¹⁰. Le groupe des PIEM a toujours soutenu l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité de la CEACR, ainsi que l'autonomie de cette instance. Le groupe peut comprendre que certains membres ou groupes au sein de la CAN aient des points de vue différents de ceux de la CEACR et il conçoit que c'est le droit fondamental de tous les Membres d'exprimer leur point de vue¹¹¹. Un autre membre gouvernemental a exprimé l'attachement plein et entier de son gouvernement au système de contrôle de l'OIT et a souligné l'importance de l'analyse objective, apolitique et impartiale à laquelle procède la CEACR dans le cadre de son mandat, nettement défini¹¹².

Partie B. L'interprétation des conventions de l'OIT: Rôle de la CEACR et procédure constitutionnelle de saisine de la CIJ

84. Cette partie complète les informations présentées sur la question de l'interprétation des conventions dans le contexte des consultations tripartites informelles qui se sont tenues en 2010, suite aux décisions prises par le Conseil d'administration en novembre 2008 et novembre 2009¹¹³. Après un bref rappel historique sur les mécanismes constitutionnels, nous présenterons une synthèse de la pratique sur la question de l'interprétation des conventions et de la Constitution de l'OIT, en mettant l'accent sur le rôle de la CEACR dans l'interprétation des conventions. Nous fournirons ensuite des informations sur le processus de renvoi de questions d'interprétation devant la CIJ tel que prévu à l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution de l'OIT.

1. Rappel historique sur les mécanismes prévus par la Constitution pour l'interprétation des conventions ou pour celle de la Constitution

85. En 1919, le traité de Versailles disposait, dans sa partie XIII, article 423: «toutes questions ou difficultés relatives à la présente partie du traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale». Il convient de noter qu'une disposition supplémentaire contenue dans la rédaction proposée initialement tendant à ce que la décision de la cour internationale sur de telles questions ou difficultés soit définitive n'a pas été retenue, ceci «afin de parer à toute ambiguïté sur les pouvoirs» de la cour¹¹⁴.

86. Dans l'histoire de l'OIT, cinq demandes d'avis consultatifs ont été adressées à la Cour permanente de Justice internationale, prédécesseur de la CIJ à l'époque de la Société des Nations. Une seule concernait l'interprétation d'une convention; les quatre autres concernaient la Constitution de l'OIT.

87. En 1932, dans son avis consultatif n° 15 (du 15 novembre 1932) sur l'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919¹¹⁵. La CPIJ a rejoint l'interprétation que certains gouvernements en avaient faite, et qui avait conduit à des différences d'application entre les pays. Ces différences avaient été signalées par la CEACR au Conseil d'administration. Par suite, le Conseil d'administration décida d'inclure dans l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence un point tendant à ce que cette convention soit révisée, ce qui fut fait.

88. Avant la deuxième Guerre mondiale, le Conseil d'administration a eu un certain nombre de discussions sur l'accès à la CPIJ. À cette époque, l'OIT estimait qu'elle était privée de tout accès direct à la CPIJ, que ce fût à travers la juridiction contentieuse de celle-ci – ouverte à ses seuls membres – ou sa juridiction consultative, puisque seuls le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations pouvaient introduire des demandes d'avis consultatif. L'OIT fit en vain plusieurs tentatives pour accéder directement par la Société des Nations en vertu de sa juridiction consultative

89. Ces circonstances ont conduit à inclure en 1946 dans la Constitution de l'OIT, sur la proposition de la délégation de la Conférence aux questions constitutionnelles, une deuxième procédure, plus rapide, pour traiter de l'interprétation des conventions sans s'adresser à la CIJ, qui ferait appel à la mise en place d'un tribunal de l'OIT¹¹⁶.

90. L'article 37, dans sa présente teneur, est donc l'incarnation de ces deux phases de rédaction constitutionnelle. Il se lit comme suit:

1. Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.

91. En 1946, lorsque l'OIT devint la première institution spécialisée des Nations unies, l'article IX, paragraphes 2 et 3 de l'accord sur les relations entre les deux organisations autorisait l'OIT à demander des avis consultatifs à la CIJ. Compte tenu de cette autorisation, le Conseil d'administration décida qu'il ne serait pas nécessaire pour l'heure d'étudier les règles qui pourraient régir un tribunal tel qu'envisagé à l'article 37, paragraphe 2¹¹⁷. Par la suite, en 1949, la Conférence autorisa le Conseil d'administration à demander des avis consultatifs à la CIJ¹¹⁸.

92. De 1993 à 2002, la question de l'interprétation des conventions, y compris du recours éventuel à l'article 37, paragraphe 2 de la Constitution, fut soulevée à de nombreuses reprises, sans déboucher, pour autant, sur une quelconque initiative.

93. En 2008 et 2009, le Conseil d'administration pria le Bureau d'étudier la question de l'interprétation des conventions, y compris de la mise en application de l'article 37, paragraphe 2, et d'engager des consultations dans le cadre de la stratégie de l'OIT pour les normes axée sur le renforcement de l'impact du système normatif et du plan d'action qui s'y rapporte. Deux séries de consultations tripartites informelles ont eu lieu: 1) en février – mars et 2) en novembre 2010. Depuis lors, ces consultations n'ont pas repris.

94. La question de la mise en oeuvre de l'article 37, paragraphe 1 a été discutée par le Conseil d'administration et par la Conférence en 1999, dans le contexte de l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. En mars 2006, le Conseil d'administration décida d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la 95^e (2006) session de la Conférence¹¹⁹. Ce faisant, le Conseil d'administration donna instruction au Bureau de préparer une analyse de toutes les options pertinentes que la Conférence pourrait étudier, y compris: (option 1) une décision contraignante de la CIJ, prise en vertu de l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution¹²⁰; (option 2) une décision rendue une fois que l'OIT aurait mis en place un tribunal tel qu'envisagé à l'article 37, paragraphe 2 de la Constitution¹²¹; (option 3) un avis consultatif de la CIJ¹²². La commission de sélection, qui a examiné la question, a conclu que l'OIT pourrait rechercher un avis consultatif de la CIJ¹²³. Cependant, le Conseil d'administration décida de différer la question d'un avis consultatif de la CIJ, étant entendu que le Bureau maintiendrait cette question à l'étude, en consultation avec les mandants et en faisant appel aux compétences juridiques nécessaires, de manière à disposer d'une réponse lorsque cela serait nécessaire¹²⁴. La question de la procédure à suivre pour faire application de l'article 37 devant la CIJ a été soulevée par les membres travailleurs dans leur déclaration à la CAN de juin 2012¹²⁵. La même question a été posée par le groupe employeurs au Conseil d'administration en novembre 2012¹²⁶.

2. Évolution de la pratique du système de contrôle de l'OIT en ce qui concerne l'interprétation des conventions¹²⁷

95. Des questions sur le sens de certaines dispositions des conventions ont souvent été soulevées en pratique dans le cadre du fonctionnement du système de contrôle ou ont été soumises au Bureau. Souvent, de telles questions surgissent quand des membres demandent des informations ou des conseils au moment de prendre des dispositions pour mettre en œuvre des conventions¹²⁸.

1926-1939

96. De 1926 à 1939, le Conseil d'administration a été saisi régulièrement de questions touchant à l'interprétation des conventions, tant sur le fond que sur la procédure. Des questions d'interprétation découlant de l'application de conventions ratifiées ont été adressées au Conseil d'administration principalement après la création de la CEACR et de la CAN.

97. Lorsque la question de l'interprétation fut soulevée en 1926 à propos des fonctions de la CEACR, la commission de l'article 408 fit valoir que la CEACR ne pouvait pas être compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions mais elle reconnut que l'examen que mènerait la CEACR «révélerait certainement» des cas de divergence d'interprétation de conventions. La CEACR fut invitée à attirer l'attention sur de tels cas.

98. Lorsque la CEACR a identifié des divergences d'interprétation des conventions, elle a généralement invité le Bureau à contacter avec le gouvernement concerné. Lorsque les difficultés ont été d'une certaine importance, en ce qu'elles affectaient un certain nombre d'instruments de la législation nationale dans plusieurs pays, la CEACR a attiré l'attention du Conseil d'administration. Il a été pris note des principales difficultés par la CAN qui, à son tour, a appelé sur celles-ci l'attention de la Conférence, en invitant cette dernière à demander que le Conseil d'administration prenne les mesures appropriées¹²⁹. La CAN et le Conseil d'administration ont demandé à l'occasion à la CEACR d'accorder une attention particulière à toutes différences d'interprétation¹³⁰.

99. S'agissant des questions d'interprétation, comme elle l'a indiqué dans ses rapports de 1930 et 1931, la CAN a relevé les difficultés soulevées par certaines divergences¹³¹. Le Conseil d'administration demanda à sa commission du règlement d'étudier une procédure d'interprétation des conventions. Dans ce contexte, le Bureau proposa que, entre une procédure non officielle de consultation du Bureau et la procédure constitutionnelle consistant à saisir la CPIJ, il conviendrait de trouver une formule intermédiaire qui, sans prétendre revêtir l'autorité suprême de la CPIJ, offrirait tout de même aux membres plus de garanties que la pratique de l'époque. Le Bureau considéra que la CEACR serait l'organe le plus approprié pour cette tâche. Toutefois, après avoir examiné la question, la commission du règlement parvint à la conclusion unanime que la procédure d'interprétation des conventions ne devrait pas être modifiée¹³².

100. En 1933, la CAN reconnut que la CPIJ était juridiquement compétente pour interpréter les conventions mais que, dans la pratique, la situation n'était pas satisfaisante et devait être à nouveau portée devant le Conseil d'administration¹³³. Le Conseil d'administration a pris note de cette préoccupation mais a considéré qu'«elle ne semblait appeler de sa part aucune décision quelle qu'elle fût»¹³⁴.

1944-1961

- 101.** L'extension du mandat de la CEACR, en 1946, conjuguée à l'extension de son examen des rapports sur les conventions et recommandations au titre des articles 19, 22 et 35 de la Constitution, en a encore étendu le rôle de cet organe.
- 102.** Un important facteur à cet égard a été l'examen des informations et rapports sur l'application des conventions non ratifiées et des recommandations, qui est venu compléter celui des rapports reçus au titre des articles 22 et 35 à partir de 1956¹³⁵. Avant cette date, sans doute en raison d'un manque d'information, la CEACR s'en tenait à prendre note de l'état de la législation et de la pratique au regard des instruments pour lesquels le conseil d'administration avait ordonné un examen. En 1959, la CEACR commença à incorporer les conclusions pertinentes du Comité de la liberté syndicale (CLS) pour étayer ses propres commentaires sur l'application des conventions¹³⁶. Toutefois, l'approche générale qui avait été suivie les premières années a été maintenue. Dans ses commentaires individuels, la CEACR met en lumière les divergences d'interprétation de certaines dispositions des conventions lorsqu'elle analyse la mesure dans laquelle la convention considérée est appliquée¹³⁷. Les rapports de la CAN reproduisent les déclarations que font les représentants gouvernementaux sur les "interprétations" données par la CEACR, dans lesquelles ceux-ci expriment leur désaccord ou, au contraire, leur disposition à modifier la législation nationale en conséquence¹³⁸.

De 1962 à nos jours

- 103.** Tandis que son rôle s'est étoffé et qu'il est devenu plus perceptible, la CEACR a commencé à développer sa pratique en matière d'interprétation. Elle a réitéré son adhésion aux diverses méthodes d'interprétation des traités prévues en droit international public, en particulier par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités¹³⁹. Dans le même temps, à compter des années 1960, le rôle de la CEACR en matière d'interprétation, sa pratique y afférente et la question des effets juridiques de ses commentaires ont été le sujet de discussions nombreuses et répétées au sein de la CAN. Si le fond des discussions actuelles, qui ont commencé à se faire jour dans les années 1990, est bien connu¹⁴⁰, il n'est pas inutile de rappeler celui des discussions qui se sont déroulées de 1962 à 1989.
- 104.** De 1962 à 1989, les pays socialistes se déclarèrent préoccupés devant ce qu'ils considéraient comme des conclusions erronées quant à l'interprétation de la législation nationale et aux clarifications et explications données par les gouvernements. Ils arguèrent que la Constitution n'autorisait pas les jugements et les condamnations ni l'interprétation des dispositions des conventions¹⁴¹. En quelques réponses, à l'occasion de son 50e anniversaire, en 1977, la CEACR déclara que «aux termes de son mandat, (elle) n'est pas appelée à donner une interprétation des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de justice par l'article 37 de la Constitution. Néanmoins, pour remplir sa fonction qui est d'évaluer l'application des conventions, il appartient à la commission d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet»¹⁴². Cette déclaration ne donna lieu à aucun commentaire à la CAN.
- 105.** Dans son rapport de 1987, la CEACR revint sur la question de l'interprétation avec une déclaration similaire¹⁴³, qui donna lieu, cette fois-ci, à toute une série de commentaires de la part de membres de la CAN. Les pays socialistes considéraient que la CEACR était allée au-delà de son mandat et s'était «muée en une sorte de tribunal supranational», et ils proposèrent une fois de plus l'encadrement de la CEACR dans une série de règles. Cette proposition fut rejetée par le porte-parole des membres employeurs, les membres travailleurs et un certain nombre d'États membres, qui rappelèrent que le rapport de la CEACR, «dans lequel elle évalue l'effet donné aux conventions, d'un point de vue

strictement juridique, sert de base au dialogue qui s'institue à la commission de la Conférence.»¹⁴⁴

106. En 1989, les membres employeurs exprimèrent des préoccupations à propos de l'interprétation des conventions et, en particulier, de «la jurisprudence [de la CEACR] était parfois instable, variable, changeante.». Ils déclarèrent que «si le rapport [de la CEACR] constitue la base essentielle des travaux [de la CAN], ceci ne signifie pas qu'il faille partager toutes les opinions et évaluations [de la CEACR], et des avis différents seront, si nécessaire, exprimés dans les cas concrets.». Ils ont rappelé que «[un] seul organisme – la Cour internationale de Justice – est habilité à donner des interprétations des conventions de l'OIT qui font foi. Il a rarement été fait recours à cette instance, probablement parce que la manière dont le système fonctionne a largement donné satisfaction. Il faudrait cependant avoir toujours présent à l'esprit la fonction de suprême arbitre de la Cour internationale de Justice. Une convention de l'OIT doit être interprétée conformément aux principes établis dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) [...]» L'attention a été attirée sur le rapport de la CEACR de 1989 qui «contient malheureusement un certain nombre d'interprétations qui vont trop loin, surtout en ce qui concerne les conventions relatives aux droits fondamentaux de l'homme, et en particulier de la convention n° 87.» Ils ont réitéré que ce n'était ni à la CEACR ni au Bureau qu'il appartenait de formuler des interprétations définitives des conventions¹⁴⁵.

3. Procédure de demande d'une interprétation auprès de la CIJ

107. Comme expliqué dans les paragraphes qui précèdent, à l'heure actuelle, seule la CIJ, saisie d'une question ou d'une difficulté conformément à l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution de l'OIT, peut donner une interprétation d'une convention internationale du travail qui fasse autorité. Il n'a jamais été fait application de l'autre mécanisme d'interprétation, prévu à l'article 37, paragraphe 2.

108. La distinction entre «questions et difficultés», dans la mesure où une telle distinction se conçoit, peut être lourde de conséquences sur la façon dont la procédure est engagée, la qualité de ceux qui y prennent part et le résultat de cette procédure. S'agissant de «questions» ayant trait à l'interprétation d'une convention, la juridiction de la CIJ, telle qu'envisagée à l'article 37, paragraphe 1, se conçoit comme ayant un caractère consultatif. La Cour est saisie soit par la Conférence soit par le Conseil d'administration¹⁴⁶. S'agissant des difficultés d'interprétation d'une convention au sens que prévoit l'article 37, paragraphe 1, il est probable qu'une affaire de cette nature qui serait portée devant la CIJ associerait les États membres qui ont reconnu la juridiction contentieuse de la CIJ en application des dispositions de la Charte des Nations unies et du Statut de la CIJ. Tandis que le jugement qui en résulterait, si la juridiction de la CIJ était acceptée, aurait un effet contraignant à l'égard des États concernés, les conséquences à en tirer sur le plan institutionnel soulèvent une série de questions juridiques qui n'entrent pas dans le champ du présent document.

109. *Pour déterminer s'il y a lieu de porter une question devant la CIJ, il faudrait que le Conseil d'administration ou la Conférence approuve la question à soumettre à la cour.* Définir la question à soumettre à la cour requiert un examen méthodique, non seulement des aspects juridiques mais aussi de tous faits concrets et circonstances concrètes pertinents. La formulation précise d'une telle question devrait s'effectuer à la lumière de conseils appropriés et fondés sur l'expertise nécessaire.

110. Si une question ayant trait à l'interprétation d'une convention ou de la Constitution était soumise par l'OIT, la *juridiction consultative de la CIJ* serait ouverte. Une fois que la demande, comportant un énoncé précis de la question, aurait été soumise à la cour,

accompagnée de tous documents pertinents, le Greffe de la CIJ en aviserait tous les États habilités à comparaître devant la cour. Une procédure prévoyant soit la réception de mémoires écrits soit la tenue d'audiences publiques pour des déclarations verbales s'ensuivrait. Les États habilités à comparaître et les organisations internationales jugées susceptibles de fournir des informations pertinentes pourraient soumettre des déclarations et, par la suite, formuler des commentaires sur les autres déclarations. Dans les affaires récentes où la cour a eu à rendre un avis consultatif, *le temps qui s'est écoulé entre la soumission de la demande et la publication de cet avis* a été en règle générale d'environ deux ans. La procédure afférente au dépôt de déclarations et commentaires écrits sur d'autres déclarations écrites est énoncée à l'article 66 du Statut de la Cour internationale de Justice et peut être consultée à l'adresse: <http://www.icj-cif.org>.

Partie C. Principales questions soulevées et directions possibles pour l'avenir

111. Les questions spécifiques qui ont été soulevées au sujet du système de contrôle au sein de la CAN en juin 2012 ou lors du Conseil d'administration de novembre 2012 montrent l'importance qu'il y a à clarifier la situation juridique dans la mesure où celle-ci constitue un point de départ des solutions qui seront trouvées pour plusieurs questions institutionnelles de caractère plus général. Les aspects que les mandants voudront sans doute examiner, à la lumière des informations fournies dans le présent document, sont les suivants:

- i) *comment améliorer la coordination entre la CAN et la CEACR, en particulier en ce qui concerne l'examen par la CAN des rapports de la CEACR; et*
- ii) *comment la CEACR peut-elle s'acquitter de son mandat, s'agissant de la communication à la CAN d'une évaluation de l'application d'une convention dans un État membre d'après les informations soumises par des sources tripartites nationales et internationales et l'examen juridique comparatif indépendant auquel elle a elle-même soumis ces informations en vue d'un examen tripartite par la Conférence.*

112. *S'agissant de la coordination entre la CAN et la CEACR, comme observé dans la Partie A, la Conférence a conçu la CAN et la CEACR simultanément, conférant à chacune un rôle complémentaire de celui de l'autre. Aucun des deux organes ne peut remplacer l'autre et aucun des deux n'est hiérarchiquement supérieur à l'autre. La coordination des fonctions procède d'une manière générale comme suit:*

- *La CAN, comme la Conférence, est un organe tripartite à composition politique qui, à ce titre, a essentiellement vocation à mener un dialogue et une discussion sur les moyens de traiter des problèmes et sur les méthodes d'application des normes évoquées dans les observations de la CEACR sur les rapports des États membres. À chaque session, la Conférence charge cette commission permanente, conformément à l'article 7 de son règlement, d' "examiner ...les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les ... rapports ...communiqués ... conformément à l'article 19 de la Constitution, et ... les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution". Cette commission "présente un rapport à la Conférence". La CAN élit son bureau pour toute la durée de la session de la Conférence, conformément à l'article 57 du règlement de la Conférence. En examinant le rapport de la CAN, la Conférence donne pleinement effet au mandat conféré à l'Organisation de superviser l'application des normes par le biais des rapports que les États membres soumettent conformément aux articles 19, 22 et 35 de la Constitution.*
- *Contrairement à ces organes politiques, la CEACR est un organe indépendant, dont la mission est de procéder, d'un point de vue technique, à une évaluation objective et impartiale du respect des obligations découlant des normes applicables de l'OIT. La CEACR assume la maîtrise pleine et entière de ses conclusions, et son rapport n'est pas sujet à approbation. Le Conseil d'administration s'est toujours borné à prendre note du rapport de la CEACR sans procéder à une discussion de son contenu, laissant ce soin à la CAN. Cette distinction reflète celle des pouvoirs que la Constitution attribue à l'un et l'autre organe: à la Conférence, celui d'examiner les rapports soumis conformément aux articles 19, 22 et 35; au Conseil d'administration, celui de déterminer l'ordre du jour de la Conférence.*
- *Dans ce contexte, il pourrait être utile de rappeler que les principaux éléments du travail de la CEACR sont actuellement les suivants: i) l'examen des rapports présentés*

par les gouvernements sur leur obligation constitutionnelle de soumettre en vertu de l'article 19 de la Constitution les instruments de l'OIT à leurs autorités compétentes; ii) l'examen des rapports présentés par les gouvernements en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT sur les conventions qu'ils ont ratifiées et l'analyse comparative de la situation du droit et de la pratique au niveau national; iii) l'examen des rapports présentés par les gouvernements en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT sur les conventions non ratifiées et, dans ce cadre, l'analyse des difficultés que soulèvent le droit ou la pratique nationale et qui empêchent ou retardent la ratification de ces conventions; iv) l'examen des cas de manquements à l'obligation de soumettre des rapports; v) l'examen des commentaires des employeurs et des travailleurs en vertu de l'article 23, paragraphe 2 de la Constitution et de l'absence de réponse à ces commentaires par les gouvernements; vi) le suivi des recommandations faites à l'issue de l'examen des réclamations fondées sur l'article 24 de la Constitution et des plaintes fondées sur l'article 26 de la Constitution, comme demandé par le Conseil d'administration; vii) le suivi des questions d'ordre législatif soulevées par le Comité de la liberté syndicale (CLS); viii) le suivi des conclusions adoptées par la CAN à l'issue de son examen de cas individuels; ix) le signalement à l'attention de la CAN des cas qu'elle voudra sans doute examiner (cas signalés par une double note de bas de page) eu égard à la nature des problèmes rencontrés dans l'application de conventions ratifiées dans le pays considéré; et x) le signalement à l'attention de la CAN des cas de progrès, dans lesquels les gouvernements ont introduit dans leur droit ou leur pratique des changements qui tendent à corriger les cas d'incompatibilité avec les conventions relevées antérieurement par la CEACR ou par la CAN.

- Le Conseil d'administration contribue à l'organisation du système de contrôle régulier sur la base des rapports soumis par les Membres de la manière suivante:
 - il établit les formulaires de rapport prévus par les articles 19 et 22 de la Constitution, formulaires sur la base desquels les États communiquent des informations sur l'application des normes;
 - il décide de la composition de la CEACR; il nomme les membres de la CEACR et décide du renouvellement de leur mandat;
 - il assure un suivi des décisions de la Conférence, assurant ainsi la coordination entre les responsabilités de la CEACR et celles de la CAN. À l'initiative de la Conférence, laquelle, par une résolution de 1926, a créé la CEACR, le Conseil d'administration:
 - a nommé la CEACR en 1926;
 - a approuvé le maintien de la CEACR en 1928;
 - a approuvé certaines améliorations dans la manière dont les avis de la CEACR sont communiqués à la CAN; par exemple, il a approuvé la suggestion faite par la CEACR d'introduire des notes de bas page visant à guider la CAN dans ses discussions; et
 - a élargi le mandat de la CEACR en y incluant les rapports soumis au titre des articles 19 et 35 de la Constitution, reflétant par là l'élargissement correspondant du mandat de la CAN décidé par la Conférence en 1946.

113. Le Conseil d'administration exerce des fonctions constitutionnelles dans le cadre de certains aspects du contrôle de l'application des conventions qui se réfèrent à des cas précis et qui complètent le système de contrôle ordinaire tout en opérant de manière distincte sur le plan de la finalité et de la portée. D'une manière générale, ses fonctions sont les suivantes:

- Le Conseil d'administration reçoit les réclamations alléguant le non-respect de conventions ratifiées déposées par des organisations nationales et internationales d'employeurs ou de travailleurs en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et il désigne les comités tripartites qui les examinent. Dans certains cas, les conclusions de cet examen ont une incidence sur les travaux de la CEACR, dans le cadre de la procédure de soumission de rapports sur l'application de la convention correspondante.
- Le Conseil d'administration détermine s'il y a lieu de former une commission pour enquêter sur les plaintes déposées au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT dans lesquelles d'autres États membres ayant ratifié la convention, un délégué à la Conférence, ou encore le Conseil d'administration lui-même, allèguent l'inexécution de conventions ratifiées.
- Dans les cas où il n'a pas été donné suite aux recommandations d'une commission d'enquête dans les délais impartis, le Conseil d'administration peut, en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, recommander à la Conférence d'ordonner des mesures propres à obtenir l'application de ces recommandations.
- Le Conseil d'administration peut également transmettre à la CEACR les conclusions des procédures fondées sur les articles 24 et 26 afin que celle-ci en assure le suivi à travers les rapports présentés par le pays concerné sur l'application de la convention en question.
- À travers son Comité de la liberté syndicale (CLS), le Conseil d'administration examine toute plainte qui a trait au respect du principe constitutionnel de la liberté syndicale déposée contre un Membre - que celui-ci ait ratifié ou non les conventions correspondantes. Il examine et adopte le rapport du CLS dans son ensemble, et ses recommandations cas par cas. Lorsque l'État concerné a ratifié les conventions pertinentes, le Conseil d'administration peut renvoyer les aspects législatifs de ces cas devant la CEACR.

114. L'autre aspect, évoqué à l'alinéa ii) du paragraphe 111 ci-dessus, auquel le Conseil d'administration voudra sans doute accorder une attention particulière, est celui de savoir *comment la CEACR peut s'acquitter de son mandat plus efficacement, s'agissant de la communication à la CAN d'une évaluation de l'application d'une convention dans un État membre d'après les informations soumises par des sources tripartites nationales et internationales et l'examen juridique comparatif indépendant auquel elle a elle-même soumis ces informations en vue d'un examen tripartite par la Conférence.* Cette question, qui est liée à la mission fondamentale concernant le contrôle des effets donnés aux conventions et recommandations, soulève la question de savoir comment cette mission peut être accomplie efficacement lorsque des interprétations juridiques des conventions de l'OIT devant faire autorité sont nécessaires. Il convient de rappeler que, comme indiqué dans la partie B, les organes politiques de la Conférence, organe tripartite, et de sa commission, la CAN, elle aussi tripartite, n'ont pas, de par la Constitution, le pouvoir de donner des interprétations ou de trancher les différends sur l'interprétation de conventions ou de la Constitution. Dans une telle éventualité, la réponse finale est toujours d'ordre strictement juridictionnel, conformément à l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution, en vertu duquel toute question ou toute difficulté concernant l'interprétation d'une convention ou de la Constitution devra être portée devant la Cour internationale de Justice (CIJ).

115. Compte tenu de ce qui précède, il est clair que toute discussion sur l'interprétation de conventions dans le cadre de l'exercice de son mandat par la CEACR devra donc tenir compte du fait que, dans la pratique, il n'a été recouru à la CPJI, devenue la CIJ, pour

l'interprétation d'une convention qu'une seule fois dans l'histoire de l'OIT. Il devra également être tenu compte des tentatives passées visant à instaurer, conformément à l'article 37, paragraphe 2 de la Constitution, un tribunal qui aurait vocation à trancher promptement les difficultés concernant l'interprétation de conventions internationales du travail. Un tel mécanisme n'a jamais été utilisé par l'Organisation, même si, comme exposé dans la *partie B*, la possibilité d'y recourir a été l'objet de discussions.

- 116.** S'agissant des mesures et des approches générales qui pourront être développées concernant la question du rôle et du mandat de la CEACR et de la CAN, une option pourrait consister à mettre en place un mécanisme s'inscrivant dans l'esprit de ce qui est envisagé à l'article 37, paragraphe 2. Par exemple, l'Organe d'appel de l'Organisation internationale du commerce ou d'autres institutions spécialisées, comme le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), opérant en parallèle avec la CIJ, traitent des questions d'interprétation. Un tel mécanisme devrait être un organe indépendant, qui serait nommé par l'OIT. Soumis à des règles qui auraient été approuvées par la Conférence, il jouirait de l'autorité et de la compétence d'interpréter les conventions et de trancher des questions dont il serait saisi à propos d'instruments juridiques de l'OIT.
- 117.** Une autre approche consisterait à mettre en avant le rôle de la CIJ en tant qu'organe juridique pour l'interprétation des instruments de l'OIT, avec des avis interprétatifs de la CEACR qui ne se concevraient comme n'ayant qu'un caractère consultatif, tout en présentant leur utilité en qualité d'information juridique spécialisée, pour la CAN comme pour tout Membre donnant effet aux conventions et recommandations.
- 118.** Une troisième approche pourrait se fonder explicitement sur la nature tripartite et la force de l'OIT et de son histoire, notamment sur le principe de «contrôle mutuel». La combinaison actuelle, formée par l'expertise technique et juridique de la CEACR, les discussions tripartites au sein de la CAN et le rôle joué par les organisations d'employeurs et de travailleurs dans le contrôle des normes serait préservée, comme le serait la compétence exclusive de la CIJ en matière d'interprétation des conventions de l'OIT. Ces pratiques et façons de procéder, qui existent, pourraient néanmoins être renforcées par des procédures selon lesquelles les mandants (de tous les États membres ou de ceux seulement qui ont ratifié la convention en cause) seraient invités à exprimer leur avis par le biais de la CAN sur les questions d'interprétation soulevées par la CEACR dans l'exercice de son mandat, avant que la Conférence n'en tire des conclusions.

Notes

¹ Le document établi en vue des consultations tripartites tenues en septembre 2012 comportait une présentation synoptique des origines de la CEACR et de son rôle dans le système de contrôle de l'OIT. Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique, document établi en vue des consultations tripartites informelles sur le suivi des discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence (19 septembre 2012) (désignée ci-après: "note d'information de 2012").

² Dec-GB.316/INS/5/4; GB.316/INS/5/4, paragr. 14; et GB.316/INS/PV/DRAFT, paragr. 98-115.

³ CIT, *Compte rendu provisoire* N° 19, Partie 1 (Rev). 101^e session, Genève, 2012, paragr. 208. La décision renvoie spécifiquement aux paragraphes 21, 54, 81-89, 99-103 et 133-224 du rapport en tant que base des décisions de la CAN.

⁴ Il convient de noter que le présent document n'aborde pas la question fondamentale de l'utilisation des commentaires de la CEACR par d'autres entités, comme les juridictions nationales, régionales et internationales. Cette question, complexe, justifierait en soi une étude.

⁵ GB/316/INS/5/4, paragr. 11.

⁶ GB.316/INS/PV/PROJET, paragr. 98; CIT, *Compte rendu des Travaux*, n° 19, Partie 1 (Rev.), 101^e session, *op. cit.*, paragr. 204.

⁷ Le titre de la CEACR a changé au fil des ans. Jusqu'en 1935, cet organe s'est appelé "Commission d'experts chargés d'examiner les rapports annuels présentés conformément à l'article 408". De 1936 à 1948, il s'est appelé "Commission d'experts sur l'application des conventions". Depuis le 20 avril 1948, il s'appelle "Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations".

⁸ On trouve de nombreuses références au concept de "contrôle mutuel" dans les rapports du Conseil d'administration, de la Conférence, de la CEACR et de la CAN. Voir, par exemple: CIT, 14^e session, 1930, rapport du directeur, deuxième partie, p. 634; CIT, 19^e session, 1935, compte-rendu des travaux, annexe V, p. 751; GB, 49^e session, June 1930, p. 479; GB, 73^e session (Octobre 1935), annexe X, p. 480.

⁹ BIT, *Bulletin Officiel*, Vol. 1, avril 1919–août. 1920, p. 270. La référence à des sanctions économiques figurant dans la Constitution de 1919 a été supprimée lorsque cette dernière a été modifiée, en 1946.

¹⁰ Voir la note d'information de 2012, paragr. 19-21, et la Résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du traité de Versailles (devenu l'article 22 de la Constitution de l'OIT), CIT, huitième session, 1926, compte-rendu des travaux, Vol. I, annexe VII, p. 429. De 1919 à 1939, sept réclamations alléguant l'inexécution de conventions ratifiées ont été faites mais la procédure de plainte n'a jamais été utilisée. La procédure de réclamation a été utilisée par des organisations de travailleurs pour obtenir le respect de principes généraux inscrits à l'article 41 de la Constitution de l'OIT notamment, pour la première fois, en 1920, le principe de la liberté d'association. Comme indiqué dans la note d'information de 2012 (paragr. 68), la procédure d'examen des allégations afférentes à des atteintes aux droits syndicaux a été instaurée en 1950, eu égard au fait que le principe de la liberté d'association se trouvait inscrit dans la Constitution de l'OIT et dans la Déclaration de Philadelphie.

¹¹ Voir ci-dessus, note [10]. Au terme de la résolution de 1926, la conférence recommande au conseil d'administration d'instituer une commission technique ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaire pour compléter les informations déjà fournies; cette commission devra présenter au conseil d'administration un rapport que le directeur, après avis de ce conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la conférence en vertu de l'article 408.

¹² La CEACR "ne devra pas assumer les fonctions d'ordre judiciaire et ne sera pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt que d'une autre. Elle ne pourra donc empiéter sur les fonctions des commissions d'enquête et de la Cour permanente de

Justice internationale en ce qui concerne les réclamations présentées sur la non-exécution des conventions ratifiées ou en ce qui concerne l'interprétation de celles-ci. De l'avis de la commission, les fonctions de la commission d'experts pourraient être définies expressément [...]: a) elle notera les cas les renseignements fournis semblent ne pas suffire pour l'intelligence complète de la situation, soit en général, soit dans un pays en particulier. Pour remédier à des lacunes de ce genre, elle pourra suggérer à la conférence que le Conseil d'administration envisage la révision des questionnaires de manière à obtenir une plus grande précision dans les rapports des gouvernements d'une manière générale. Si les lacunes concernent le rapport d'un pays en particulier, elle pourra suggérer que le Bureau demande par correspondance des détails complémentaires [...] b) l'examen de la commission révélera certainement des cas dans lesquels des pays différents semblent avoir adopté des interprétations divergentes des dispositions des conventions. La commission devra attirer l'attention sur de tels cas. c) enfin, elle présentera un rapport technique au Directeur, et celui-ci communiquera ce rapport à la conférence." CIT, huitième session, 1926, *Compte rendu des Travaux*, Annexe V, rapport de la commission de l'article 408, pp. 405-406.

¹³ La CEACR a examiné ces informations conformément à ce qui était demandé dans le formulaire de rapport présenté au titre de l'article 408. Même si certains gouvernements se sont interrogés sur l'inclusion dans le formulaire de rapport d'une question se rapportant aux colonies, protectorats et possessions", ils n'ont pas objecté à ce que la CEACR procède à cet examen. L'instrument de 1946 portant amendement de la Constitution a clarifié cette question et, en 1947, le Conseil d'administration a expressément inclus l'article 35 de la Constitution de l'OIT, relatif à l'application des conventions ratifiées aux territoires non métropolitains, dans le mandat de la CEACR.

¹⁴ La résolution avait été adoptée par 66 voix favorables et 36 voix défavorables.

¹⁵ Conseil d'administration, *Compte-rendu des travaux*, 30^e session (janvier 1926), p. 56.

¹⁶ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, Vol. I, pp. 254-255.

¹⁷ CIT, *Compte rendu des travaux*, 11^e session, 1928, Vol. I, p. 480.

¹⁸ Conseil d'administration, 42^e session, octobre 1928, *procès-verbaux*, p. 546.

¹⁹ CIT, *Compte rendu des travaux*, huitième session, 1926, p. 241. Le Bureau avait indiqué que les Membres de la CEACR devraient "posséder une connaissance intime des conditions de travail et de l'application de la législation du travail. Ce devrait être des personnes jouissant d'un statut indépendant, choisies de telle manière qu'elles représentent autant que possible les divers degrés de développement industriel et la diversité des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les États membres de l'organisation." *Ibid.*, annexe V, p. 401.

²⁰ Conseil d'administration, 33^e session (octobre 1926), *procès-verbaux*, pp. 384-386 et 26; et 34^e session (janvier 1927), pp. 59 et 67-68.

²¹ Conseil d'administration, 68^e session (septembre 1934), *procès-verbaux*, p. 292.

²² Le fait qu'ils ne percevaient pas d'honoraires, combiné au fait qu'ils n'avaient pas de substituts, avait une incidence négative sur l'assiduité aux sessions de la CEACR, qui mentionnait souvent dans ses rapports que certains experts avaient été empêchés d'assister en raison de leurs engagements professionnels.

²³ Il a été rappelé que la CEACR n'avait pas été prévue par le traité de Versailles et que cette instance, en ayant des contacts directs avec les gouvernements, risquerait d'assumer des fonctions similaires à celles des organes visés aux articles 409 et 411 du traité de paix et de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI). Conseil d'administration, 47^e session (février 1930), *procès-verbaux*, pp. 68-75 et 77-78.

²⁴ À la suite des sessions de la Conférence, le Conseil d'administration abordait généralement les questions de fond soulevées par la supervision de l'application des conventions ratifiées, sur la base des suggestions de la CEACR, complétées des avis de la CAN.

²⁵ CIT, *Compte rendu des travaux*, 16^e session, 1932, annexe V, p. 671.

²⁶ Dans son rapport de 1939, la CAN déclara qu'à son avis, c'était le double examen des rapports par la CEACR et par elle-même "qui plaçait les États membres de l'organisation sur un pied d'égalité pour la supervision de l'application des conventions ratifiées. Elle ajoutait que "par la nature même de leurs conceptions respectives",

l'examen des rapports par la CEACR et celui mené par la CAN diffèrent à certains égards: celui de la CEACR "consiste en une démarche menée par des experts indépendants, c'est-à-dire des personnes qui sont indépendantes des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, et leur examen se limite en règle générale à une analyse des informations documentaires qui lui sont soumises par les gouvernements concernés." La CAN, en revanche, est un organe tripartite [...] formé de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, lesquels sont mieux à même d'aller au-delà de la simple question de la conformité entre la législation nationale et les conventions ratifiées pour vérifier, dans la mesure de ce qui est praticable, l'application pratique au quotidien des conventions en question [...] Dans ce système de double examen et supervision, le travail préparatoire effectué par les experts joue un rôle essentiel. CIT, *Compte-rendu des travaux*, 25^e session, 1939, annexe V, p. 414.

²⁷ La CAN commença à éprouver d'importantes difficultés en raison du manque de temps et du manque de continuité dans sa composition. Par suite, en 1935, elle suggéra que le Conseil d'administration envisage la possibilité d'inclure l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions ratifiées dans les points inscrits à l'ordre du jour de chacune des sessions de la Conférence, afin de que la CAN puisse commencer ses travaux au début de la Conférence et que les délégués puissent désigner des conseillers qualifiés pour participer à ses travaux. Cela souleva un débat très étendu au Conseil d'administration sur des questions de principe telles que la Constitutionnalité du mécanisme créé en 1926, en particulier, de la CAN. En 1937, la Conférence approuva l'inclusion dans son règlement d'une disposition prévoyant l'élection "aussitôt que possible" d'une commission ... qui serait chargée d'étudier les mesures prises par les Membres pour mettre à exécution les dispositions des conventions auxquelles ils sont parties. CIT, *Compte-rendu des travaux*, 23^e session, 1937, pp. 294-295.

²⁸ Conformément à la résolution de 1926, la CEACR faisait rapport au Conseil d'administration, et le Directeur général, après consultation du Conseil d'administration, annexait le rapport de la CEACR à son résumé des rapports annuels présentés à la Conférence conformément à l'article 408.

²⁹ La CEACR se réunit en 1940 (du 29 avril au 2 mai), mais son rapport ne fut pas publié. Elle ne tint pas de sessions de 1941 à 1944, puis elle reprit ses travaux en 1945. La CAN ne tint aucune session de 1939 à 1943, puis elle reprit ses travaux en 1944.

³⁰ BIT: *l'OIT et la reconstruction*, rapport du directeur par intérim de l'OIT, New York, octobre 1941, p. 91. Le rapport soulignait que "le système de supervision internationale de l'exécution des obligations souscrites à travers la ratification des conventions, sur la base d'un examen spécialisé des rapports annuels soumis par les gouvernements, suivi d'une discussion dans une Conférence tripartite où les parties intéressées sont représentées, a été l'une des innovations les plus fructueuses que l'Organisation internationale du Travail ait introduite. Ce système est désormais un rouage éprouvé du mécanisme de coopération internationale pour les questions de travail, et il est appelé à jouer à l'avenir un rôle déterminant dans l'évolution de la tâche de l'Organisation."

³¹ CIT, *Politique, programme et statut de l'OIT pour l'avenir*, Rapport I, 26^e session, Montréal, 1944, pp. 100-104.

³² CIT, *Compte-rendu des travaux*, 26^e session, Philadelphie, 1944, p. 174, et annexe IV, paragr. 5, p. 288.

³³ Haas, E.B.: *Beyond the Nation-State: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, 1964, pp. 164-165.

³⁴ CIT, *Compte rendu des travaux*, 27^e session, 1945, annexe IX, pp. 493-494.

³⁵ Deux suggestions faites par la CAN ont été retenues par la délégation pour les questions constitutionnelles: la clarification de la nature de "l'autorité ou des autorités" auxquelles les conventions et les recommandations doivent être soumises (le parlement national ou une autre autorité compétente pour légiférer, dans chaque pays); l'idée que les conventions non ratifiées et les recommandations restées sans suite soient à nouveau soumises aux autorités législatives compétentes, aussi fréquemment que possible, tant qu'il n'aura pas été adopté de législation ou pris de mesures d'un autre ordre dans le domaine correspondant. La délégation a également adapté la référence à la communication des rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs de telle sorte que ces rapports ne leur soient communiqués que pour information, et non pour observation, comme envisagé par la CAN. CIT, rapport II(1), *Rapport de la délégation de la Conférence sur les questions constitutionnelles*, 29^e session, 1946, paragr. 49-50, 55-56 et 58; note d'information de 2012, paragr. 27.

³⁶ *Ibid.*, paragr. 62-64 et 95.

³⁷ Cette partie complète des informations fournies dans la note d'information de 2012, aux paragr. 26 à 31.

³⁸ La commission du règlement du Conseil d'administration parlait de l'“amplification” du mandat de la CAN et attirait l'attention sur la nécessité d'une “extension correspondante du mandat” de la CEACR; Conseil d'administration, 102^e (juin-juillet 1947), pp. 238-239. Le Conseil d'administration approuva “l'extension du mandat” de la CEACR sans qu'il n'y eût beaucoup de discussions; Conseil d'administration, 103^e session (décembre 1947), *procès-verbaux*, pp. 58-60 et 174-180.

³⁹ CIT, rapport III (Partie IV), 25^e session, 1952, paragr. 7 et 11.

⁴⁰ Conseil d'administration, 105^e session (juin 1948), *procès-verbaux*, p. 102.

⁴¹ Le Conseil d'administration lui ayant demandé son avis, la CEACR accueillit favorablement cette suggestion, estimant que son examen dans ce domaine serait propice à “l'uniformité dans l'interprétation” d'obligations identiques. Le Conseil d'administration approuva la procédure en 1956: Conseil d'administration, 132^e session (juin 1956), *procès-verbaux*, p. 34, et annexe XI, pp. 86-87.

⁴² CIT, *Compte-rendu des travaux*, 34^e session, 1951, annexe VI, paragr. 2.

⁴³ Pour plus d'informations sur les changements opérés dans les méthodes de travail tant de la CEACR que de la CAN pour que leur charge de travail reste maîtrisée, voire note d'information de 2012, paragr. 37 à 40 et 42.

⁴⁴ Le Conseil d'administration approuva la suggestion faite par le Bureau d'attirer l'attention des gouvernements sur cette possibilité, en tant qu'amélioration pouvant être apportée à la procédure d'examen des rapports et informations communiquées par les gouvernements. Conseil d'administration, 103^e session, (décembre 1947), *procès-verbaux*, pp. 177-179.

⁴⁵ Conseil d'administration, 114^e session (mars 1951), *procès-verbaux*, pp. 20 et 55-56.

⁴⁶ La CAN mentionna pour la première fois l'assistance technique en 1953: CIT, *Compte-rendu des travaux*, 36^e session, 1953, annexe VI, Conseil d'administration, 114^e session (mars 1951), *procès-verbaux*, p. 390. Les commentaires de la CEACR comportaient de telles références à la fin des années 1950.

⁴⁷ Ce dialogue se poursuivit et se traduisit par des améliorations dans les formulaires de rapport de même que sur la question majeure de la charge de travail: voir note d'information de 2012, paragr. 31 et 40.

⁴⁸ Par exemple, en 1952, la CAN souligna “la haute valeur du travail dont les experts se sont si obligeamment chargés et dont ils s'acquittent si efficacement” ainsi que le fait que “la commission soit en mesure de s'acquitter des responsabilités qui lui ont été confiées est dû, dans une mesure qui n'est pas des moindres, au travail préparatoire approfondi et précis qui est accompli par la commission d'experts dans les circonstances d'une difficulté croissante. La commission sait que la commission d'experts jouit déjà, comme elle le fait depuis des années, d'une position de prestige et d'une estime particulière au sein de l'Organisation internationale du travail”. CIT, *Compte-rendu des travaux*, 35^e session, Genève, 1952, annexe VI, paragr. 26.

⁴⁹ CIT, 36^e session, 1953, rapport III (Partie IV), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport général, paragr. 15. (Par la suite, alors que le rapport de la CEACR commençait à être publié en tant que rapport de la Conférence distinct, la désignation plus synthétique de “rapport de la CEACR”, suivie de l'année de la session de la Conférence, entra dans l'usage); rapport de la CEACR, 1959, rapport général, paragr. 25. Dans un cas, alors qu'une observation d'une organisation de travailleurs avait été envoyée directement au Bureau, la CEACR demanda qu'elle fût transmise au gouvernement concerné pour commentaires, et que cette pratique soit suivie à l'avenir.

⁵⁰ Conseil d'administration, 101^e session (mars 1947), *procès-verbaux*, p. 23; et 103^e session (décembre 1947), *procès-verbaux*, pp. 178-179.

⁵¹ Conseil d'administration, 124^e session (mars 1954), *procès-verbaux*, Annexe XII, paragr. 7.

⁵² Conseil d'administration, 140^e session (novembre 1958), *procès-verbaux*, pp. 40-41, et Annexe XII, paragr. 9.

⁵³ Ces éléments se situent dans le prolongement de ceux fournis dans la note d'information de 2012, paragr. 50-55.

⁵⁴ Elles suggérèrent en particulier de regrouper les conventions et recommandations par matière et de faire en sorte que les sujets retenus présentent un intérêt d'actualité afin que les rapports puissent être utilisés par le Bureau, le Conseil d'administration et la Conférence pour élaborer le programme des travaux de l'organisation. Elles ont recommandé à plusieurs reprises de sélectionner un nombre d'instruments moins importants. Le nombre des instruments ainsi sélectionnés était de 12 en 1950 puis de huit en 1951. La CEACR demanda instamment au Conseil d'administration de limiter le nombre des instruments pour lesquels des rapports seraient demandés.

⁵⁵ Conseil d'administration, 129^e session (mai-juin 1955), *procès-verbaux*, p. 96-98; et 130^e session (novembre 1955), *procès-verbaux*, pp. 48 et 146-148.

⁵⁶ Ces critiques ont coïncidé avec les commentaires de la CEACR à l'égard de certains pays à propos de leur application des conventions relatives à la liberté syndicale, à l'élimination de la discrimination et à l'élimination du travail forcé. Voir, par exemple, l'observation adressée à l'URSS en 1962: rapport de la CEACR, 1962, pp. 112-119.

⁵⁷ Ce passage en revue commença en 1974, avec un document du Conseil d'administration. Le Conseil d'administration créa en 1977 un groupe de travail sur les normes internationales du travail. Le rapport du Directeur général à la 70^e session (1984) de la Conférence abordait la question des normes internationales du travail. À l'issue des discussions de la Conférence, le Conseil d'administration constitua en novembre 1984 un groupe de travail sur les normes internationales du travail, dont il examina le rapport en mars 1987. Voir aussi BIT, Bulletin officiel, Série spéciale, Vol. LXII. Série A, 1979; BIT, Bulletin officiel, Série spéciale, Vol. LXX, Série A, 1987.

⁵⁸ CIT, 70^e session, 1984, Rapport du Directeur général, Partie I, *Les normes internationales du travail*, p. 37.

⁵⁹ CIT, 56^e session (1971), résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'organisation internationale du travail, paragr. 2(c) et (d).

⁶⁰ CIT, 63^e session (1977), résolution concernant le renforcement du tripartisme dans les procédures de l'OIT pour le contrôle des activités normatives et des programmes de coopération technique; préambule. Sous son paragraphe 2(b) cette résolution invitait le Conseil d'administration à renforcer la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la supervision.

⁶¹ Résolution du Conseil économique et social 1988 (LX) du 11 mai 1976; Conseil d'administration, 201^e session (novembre 1976), *procès-verbaux*, p. VIII/22. Cette décision a été prise en application de l'article 18 du Pacte, aux termes duquel le Conseil économique et social peut prendre des arrangements avec des institutions spécialisées pour ce qui concerne le suivi des progrès accomplis dans l'application de celles des dispositions du Pacte qui rentrent dans le champ de leurs activités.

⁶² Le Conseil d'administration adopta également la recommandation de la CEACR tendant à confier au Bureau le soin de transmettre aux Nations Unies les conclusions des diverses procédures de contrôle de l'OIT. GB.236/5/3 et GB.236/PV (Rev.), p. I/13.

⁶³ Il s'agissait des membres gouvernementaux de la Bulgarie, du Bélarus, de la Tchécoslovaquie, de la Roumanie, de l'Ukraine et de l'URSS, des membres travailleurs du Bélarus et de l'Ukraine et du membre gouvernemental de l'Iraq: CIT, 47^e session, 1963, *Compte-rendu des travaux*, annexe V, pp. 555-556, paragr. 9.

⁶⁴ CIT, *Compte-rendu des travaux*, 67^e Session, 1981, pp. 40/23-40/24: (déclaration d'un conseiller technique gouvernemental de l'URSS).

⁶⁵ CIT, *Compte-rendu provisoire* n° 24 (Partie 1), 73^e session, 1987, paragr. 20 et 26.

⁶⁶ CIT, *Compte-rendu des travaux*, 47^e session, 1963, p. 514, paragr. 10.

⁶⁷ CIT, *Compte-rendu des travaux*, 51^e session, 1967, Annexe VI, p. 685, paragr. 10.

⁶⁸ Par exemple, "le membre gouvernemental de la France rappela qu'un principe non écrit de l'OIT veut que tous ses organes de contrôle définissent eux-mêmes leurs propres méthodes de travail de manière totalement autonome". CIT, *Compte rendu provisoire* n° 24 (Partie 1), 73^e session, 1987, p. 24/1, paragr.21.

⁶⁹ CIT, *Compte-rendu des travaux*, 69^e session, 1983, pp. 7/20-21.

⁷⁰ GB.230/19/4, Annexe II, p. 14.

⁷¹ Note d'information de 2012, note n° 22.

⁷² En 1967, la CEACR observa qu'elle était "désormais composée" de cinq membres venant d'Europe occidentale, de quatre membres venant d'Afrique et du Moyen-Orient, de trois membres venant d'Europe de l'Est, de trois membres venant d'Amérique latine, de deux membres venant d'Afrique, d'un membre venant d'Amérique du Nord et d'un membre venant des Caraïbes; rapport de la CEACR, 1967, rapport général, paragr. 24.

⁷³ Conseil d'administration, 159^e session (juin - juillet 1964), *procès-verbaux*, déclaration du groupe employeurs, p. 52.

⁷⁴ CIT, *Compte-rendu des travaux*, 69^e session, 1983, p. 31/4, paragr. 14.

⁷⁵ Conseil d'administration, 158^e session (février-mars 1964), *procès-verbaux*, p. 43.

⁷⁶ CIT, 47^e session, 1963, *Compte-rendu des travaux*, Annexe V, paragr. 5.

⁷⁷ Rapport de la CEACR, 1964, rapport général, paragr. 16.

⁷⁸ CIT, 48^e session, 1964, *Compte-rendu des travaux*, Annexe VI, paragr. 6.

⁷⁹ CIT, 51^e session, 1967, *Compte-rendu des travaux*, Annexe VI, paragr. 6.

⁸⁰ Note d'information de 2012, paragr. 70-74.

⁸¹ Rapport de la CEACR de 1972, paragr. 28-98. La CEACR revenait, ce faisant, aux propositions faites par la CAN en 1945, puis modifiées par la Délégation des questions constitutionnelles de manière à prévoir que ces informations et rapports ne devaient être communiqués aux organisations d'employeurs et de travailleurs que pour information.

⁸² Pour que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient mieux informées des moyens de contribuer à la mise en œuvre des normes de l'OIT dans leur pays, le Bureau a organisé des réunions d'étude sur les procédures d'élaboration et de supervision des normes à l'intention de représentants des travailleurs au Centre international du travail et dans des Conférences régionales. Des séminaires ont également été organisés à l'intention des travailleurs et des employeurs au niveau national.

⁸³ Note d'information de 2012, paragr. 41.

⁸⁴ Rapport de la CEACR de 1986, paragr. 80-108. GB.233/PV/Rev P.II; CIT, 72^e session, 1986, *Compte rendu provisoire* n° 31, Partie 1, paragr. 42-46.

⁸⁵ Conseil d'administration, 155^e session (May-June 1963), *procès-verbaux*, p.13.

⁸⁶ Les commentaires de la CEACR sur l'application des conventions relatives à la liberté syndicale par certains pays suscitèrent de fortes divergences au sein de la CAN. À la 47^e session de la Conférence (1963), il fut convenu que la discussion qui avait eu lieu l'année précédente ne devait pas se renouveler, qu'aucune information supplémentaire concernant les conventions ne devait être demandée et qu'il devrait être indiqué dans le rapport de la CAN que celle-ci avait pris note de l'absence de tout nouvel élément dans le rapport de la CEACR et dans la position des gouvernements concernés. CIT, *Compte-rendu des travaux*, 47^e session, 1963, p. 516, paragr. 26. L'adoption du rapport de la CAN se heurta à des difficultés, et en 1974, en 1977 et en 1982 la Conférence n'a pas adopté le rapport de la CAN faute de quorum.

⁸⁷ CIT, 81^e session, 1994, rapport du Directeur général (Part I), *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre – La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*.

⁸⁸ Voir document GB.292/LILS/7 pour une vue générale des principaux développements survenus de 1994 à 2005.

⁸⁹ Par exemple, le rapport présenté par le Directeur général à la 81^e session (1994) de la Conférence (*op. cit.*) se réfère au préambule de la Constitution de l'OIT, soulignant que "ce texte démontre clairement que la volonté des inspirateurs de notre constitution de promouvoir le réformisme social pour assurer la justice sociale était inséparable du souci de ne pas pénaliser les états réformistes dans la concurrence internationale." Ils avaient estimé que cet objectif serait atteint par le biais de la ratification volontaire des conventions (pp.55-54). Le rapport présenté par le Directeur général à la 85^e session (1997), en privilégiant un système d'émulation entre les États, relevait qu'un tel système reflétait certains aspects du «contrôle mutuel» qui avait prévalu avant la Deuxième Guerre mondiale, et rappelait également que l'intention initiale de l'examen, prévu par l'article 19 de la Constitution, des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations non suivies, était d'évaluer l'impact de ces instruments sur la législation et la pratique nationales, évaluer les écarts par rapport à ces instruments et en tirer les conséquences pour l'action normative. Voir CIT, 85^e session, 1997, Rapport du Directeur général, L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation, pp.25-29 et 63-65. Ces discussions débouchèrent finalement sur de nouveaux arrangements pour la soumission et l'examen des rapports soumis au titre du suivi de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

⁹⁰ GB.273/LILS/1; GB.276/LILS/2.

⁹¹ Article 3, paragraphe 3, règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT.

⁹² Voir, par exemple, CIT, 95^e session, 2006, *Compte-rendu provisoire* n° 24, Partie 1, paragr. 57, et 98^e session, 2009, *compte-rendu provisoire* n° 16, Partie 1, paragr. 43 et 60.

⁹³ GB.258/6/19, paragr. 32-40. Ce changement a été adopté en réponse aux plaintes d'états membres qui ne recevaient pas le rapport de la CEACR en temps voulu pour se préparer adéquatement pour la discussion à la Conférence. Les sessions de la CEACR ont donc été avancées, en même temps que les dates auxquelles les rapports à soumettre au titre des articles 19 et 22 étaient dus; GB. 258/6/19, Annexe, paragr. 22-24.

⁹⁴ Rapports de la CEACR: 2003, Rapport général, paragr. 4-8; 2004, Rapport général, paragr. 7-9; 2005, Rapport général, paragr. 8-10.

⁹⁵ Rapports de la CEACR: 2006, Rapport général, paras 6-8; 2007, Rapport général, paragr. 13; 2012, Rapport général, paragr. 6.

⁹⁶ Rapport de la CEACR, 2011, Rapport général, paragr. 6.

⁹⁷ CIT, 93^e Session, 2005, *Compte rendu provisoire* N° 22, Première partie, paragr. 44; 96^e Session, 2007, *Compte rendu provisoire* N° 22, Première partie, paragr. 52; 97^e Session, 2008, *Compte rendu provisoire* N° 19, Première partie, paragr. 45, 47, 50, 52, 55; 98^e Session, 2009, *Compte rendu provisoire* N° 16, Première partie, paragr. 47-50, 56-58, 60; 99^e Session, 2010, *Compte rendu provisoire* n° 16, Première partie, paragr. 46, 51-53; et Rapports de la CEACR: 2006, Rapport général, paragr. 8, 36-37, 42-47; 2008, Rapport général, paragr. 8; 2009, Rapport général, paragr. 9; 2010, Rapport général, paragr. 8; 2011, Rapport général, paragr. 7-13; 2012, Rapport général, paragr. 7-12.

⁹⁸ Rapport de la CEACR, 1994, Rapport général, paragr. 30.

⁹⁹ CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu provisoire* n° 25, paragr. 21, 23 et 26.

¹⁰⁰ CIT, 99^e session, 2010, *Compte rendu provisoire* n° 16 (Première partie), paragr. 51.

¹⁰¹ CIT, *Compte rendu provisoire* n° 19, Partie 1 (Rev.), 101^e session, *op. cit.*, paragr. 208 et 226.

¹⁰² *Ibid.*, paragr. 48, 49, 51.

¹⁰³ *Ibid.*, paragr. 61, 145.

¹⁰⁴ *Ibid.*, paragr. 145-148.

¹⁰⁵ *Ibid.*, paragr. 153 et 209.

¹⁰⁶ *Ibid.*, paragr. 85, 102.

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragr. 186.

¹⁰⁸ *Ibid.*, paragr. 216.

¹⁰⁹ *Ibid.*, paragr. 90.

¹¹⁰ *Ibid.*, paragr. 180.

¹¹¹ *Ibid.*, paragr. 182.

¹¹² *Ibid.*, paragr. 223.

¹¹³ GB.303/12, paragr. 100-111; GB.306/10/2(Rev.), paragr. 44a). Ces deux documents sont: un “non document” établi pour les consultations de février - mars 2010 (désigné ci-après “non document de 2010”): interprétation des conventions internationales du travail, préparé par le département des normes internationales du travail en concertation avec le Bureau du conseiller juridique pour les besoins du processus de consultation tripartite informelle initié par le Conseil d’administration à sa 306^e session (novembre 2009); et un “document exploratoire informel” établi en vue des consultations de novembre 2010 (désigné ci-après “document exploratoire informel de 2010”): *l’interprétation des conventions internationales du travail: suite des consultations tripartites informelles de février – mars 2010*, préparé par le département des normes internationales du travail en concertation avec le Bureau du conseiller juridique. Ces documents ont été diffusés pour consultations en 2010, en novembre 2011 et en septembre 2012. Ils resteront disponibles pour les prochaines consultations.

¹¹⁴ Le procès-verbal des discussions révèle les réticences de certains délégués à l’idée de laisser entre les mains de la cour le dernier mot sur l’interprétation des conventions, estimant que c’est aux délégués à la Conférence qu’appartient ce dernier mot. *La Paix de Versailles: Législation internationale du travail*, Les éditions internationales, pp. 377-379.

¹¹⁵ OIT, *Bulletin officiel*, Vol. XVII, 1932, pp. 179-197. Voir également ci-dessous, note 129.

¹¹⁶ Document exploratoire informel de 2010, Annexe I.

¹¹⁷ Article 96 de la Charte des Nations unies, lu conjointement avec l’Article 65 du Statut de la CIJ et l’Article IX de l’accord de 1946 sur les relations entre l’ONU et l’OIT; Conseil d’administration, 101^e session (mars 1947), *procès-verbaux*, p. 45 et Annexe VIII, p. 97.

¹¹⁸ BIT, *Bulletin officiel*, Vol. XVII, 1949, pp. 338-339.

¹¹⁹ CIT, 95^e session, 2006, *Compte-rendu provisoire* n° 2, intitulé “examiner quelles nouvelles mesures l’OIT pourrait prendre en vertu de sa constitution pour: i) assurer effectivement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d’enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants.”

¹²⁰ *Ibid.*, paragr. 24: la saisine de la CIJ devait être perçue comme une clause compromissoire permettant aux membres d’obtenir une décision en cas de différend sur l’interprétation d’une convention, c’est-à-dire que la cour ordonnerait au Myanmar de cesser toutes poursuites à l’encontre des plaignants et toute décision de cet ordre serait obligatoire et, en cas d’inexécution, le conseil de sécurité des Nations unies pourrait être saisi. Une décision formelle de la Conférence ne serait pas requise dans ce cas, la procédure pouvant être mise en œuvre par un membre à tout moment.

¹²¹ *Ibid.*: s'il est vrai que, dans ce cas, l'OIT pourrait gérer librement ses intérêts, il ne faut pas oublier que, par sa nature même, un tel tribunal, établi sur une base ad hoc, prendrait beaucoup de temps et coûterait cher. En outre, les parties seraient certes liées par les décisions d'un tel tribunal mais cette option n'offrirait pas nécessairement des moyens d'action supplémentaires car les décisions seraient appliquées selon les procédures de l'OIT, qui n'ont pas donné jusqu'à présent tous les résultats escomptés.

¹²² *Ibid.*: bien que non contraignant, un avis consultatif à un grand poids juridique. Contrairement à l'option n° 1, cette solution requiert une décision formelle du Conseil d'administration.

¹²³ CIT, 95^e session, 2006, *Compte rendu provisoire* n° 3-2, p. 11.

¹²⁴ Conclusions sur la cinquième question à l'ordre du jour (GB.298/5): Faits nouveaux concernant la question de l'exécution, par le gouvernement du Myanmar, de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, paragr. 139 à 141.

¹²⁵ CIT, *Compte rendu provisoire* n°19, Partie 1 (Rev.), 101^e session, *op. cit.*, paragr. 204.

¹²⁶ GB.316/INS/PV/PROJET, paragr. 98.

¹²⁷ Document de 2010, paragr. 28, 33-41, 48-52.

¹²⁸ Voir GB.256/SC/2/2, paragr. 11-18. Dès le début, le Bureau a fourni des avis en réponse à des demandes émanant de mandants sur le sens de certaines dispositions des conventions. Comme il n'avait pas autorité, en vertu du Traité de Versailles, pour donner des interprétations des dispositions des conventions, il évoqua la possibilité que le Conseil d'administration approuve les avis qu'il fournissait en réponse à des demandes d'éclaircissement. Mais le Conseil d'administration estima qu'il n'était pas qualifié pour "donner une interprétation juridique du texte des conventions..." Conseil d'administration, 9^e session (octobre 1921), *procès-verbaux*, page 309.

¹²⁹ Dans son premier rapport, en 1927, la CEACR a fait observer qu'une interprétation par un gouvernement de dispositions d'une convention n'était pas la même que celle qu'en faisaient d'autres gouvernements, et elle a invité le Bureau à se mettre en rapport avec le gouvernement concerné. Dans un autre cas, a exprimé ses doutes concernant l'application d'une convention à la lumière d'une "interprétation stricte de celle-ci" et elle a indiqué que le Bureau devrait être invité à étudier la question et à se mettre en rapport avec le gouvernement concerné: CIT, 10^e session, 1927, *Compte-rendu des travaux*, Vol. II, pp. 410 et 412. Dans son rapport de 1929, la CEACR attira l'attention du Conseil d'administration sur la difficulté d'interprétation de la convention n° 4 soulevée par le gouvernement britannique. Elle a ainsi indiqué qu'il "était difficile d'interpréter l'absence de toute stipulation expresse à ce sujet, dans la convention, comme signifiant que l'emploi de nuit des femmes dans de telles postes (à savoir des postes d'encadrement) était autorisé": CIT, 14^e session, 1930, Rapport du Directeur, deuxième partie, pp. 289-290. Les discussions qui ont suivi ont conduit à soumettre la question à la CPIJ. En 1932, la CEACR écrivait: "dans l'examen des rapports, les experts ont discuté d'un certain nombre de questions ayant trait à l'application ou l'interprétation de conventions, dont il n'est pas possible de rendre compte ici ...": CIT, 16^e session, 1933, *Compte-rendu des travaux*, Annexe V, p. 600. Dans son rapport de 1933, la CEACR observait que l'interprétation faite par un gouvernement de la convention n° 24 ne correspondait "ni à la lettre ni à l'esprit" de cet instrument. Elle a considéré utile d'attirer l'attention du gouvernement sur les divergences entre la convention et la législation nationale, le priant d'étudier la possibilité de remédier à "ce désaccord": CIT, 17^e session, 1933, un résumé des rapports annuels soumis au titre de l'article 408, p. 496. En 1935, la CEACR rappela qu'elle n'avait pas "le pouvoir de donner des interprétations" et elle attira l'attention du Conseil d'administration sur les divergences dans l'interprétation de conventions: CIT, 19^e session, 1935, résumé des rapports annuels soumis au titre de l'article 408, Annexe B, p. 274.

¹³⁰ Conseil d'administration, 50^e session (Octobre 1930), *procès-verbaux*, pp. 656-7, 766.

¹³¹ Dans son rapport de 1930, la CAN indiquait: "les discussions [...] Ont montré qu'il existe dans certains cas, comme entre différents états qui ont ratifié la même convention, des divergences d'interprétation sur le sens et la portée de certaines des dispositions de celle-ci. Ces divergences ont trait, parfois, à d'importantes questions. Ce n'est pas la fonction de la présente commission de donner une interprétation authentique des dispositions en question. La commission [...] suggère que la Conférence pourrait inviter le Conseil d'administration à étudier la question. Il est important de trouver un moyen de trancher les questions à propos desquelles de telles divergences sont apparues. Le choix de la procédure reste ouvert ...": CIT, 14^e session, 1930, *Compte-rendu des travaux*,

Annexe IV, pp. 638-39. Dans son rapport de 1931, la CAN a observé que certains membres “se demandaient si la responsabilité de statuer sur les différentes interprétations de conventions ne pourrait pas être confiée à la Conférence. D'autres membres ont cependant considéré que, d'une part, en raison de sa composition même, la Conférence n'était certainement pas l'organe qualifié pour donner un avis sur des questions de droit, qui sont parfois de nature extrêmement subtile et, d'autre part, conformément à l'article 423 du traité de Versailles, toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions adoptées par l'organisation internationale du travail devront être soumises à la Cour permanente de Justice internationale. Certains membres qui étaient en faveur de l'intervention de la Conférence dans les questions d'interprétation se sont donc demandé si une telle interprétation ne pourrait pas en tout état de cause être élucidée lorsque la convention serait révisée. Il a été répondu à cela que réaliser une convention et l'interpréter sont deux choses distinctes. Il a été souligné en outre que les conventions ne sont susceptibles d'être révisées d'ordinaire qu'au terme d'un délai relativement long, et qu'il serait manifestement inadmissible que les divergences concernant le sens réel de certaines conventions ne puissent être tranchées qu'au bout de nombreuses années. En tout état de cause, il semble difficile à la commission de ne pas tenir compte du fait que, pour des raisons que l'on devinera aisément, la Cour permanente de Justice internationale n'a été saisie jusque là d'aucune plainte sur les fondements des articles 415 et 416 du traité ni pour examiner une question ou une difficulté ayant trait à l'interprétation d'une convention. [...] La commission estime que le temps semble être venu de mettre un terme à cette certitude qui existe au sein de l'organisation internationale du travail lorsqu'il est question du sens réel de certaines conventions ou, plutôt, de certaines dispositions de ces conventions [...] Elle osera [...] suggérer que, sans doute, la commission d'experts qui inclut cinq juristes au nombre de ses dix membres, pourrait être appelé à traiter de cette question [...] Des réserves ont été formulées quant à cette suggestion. En particulier, un membre a exprimé l'avis qu'il serait souhaitable que la commission d'experts ne traite pas de questions d'interprétation, si ce n'est par l'intermédiaire de la Conférence et de la commission de l'article 408. [...] La commission espère qu'il ne faudra pas trop de temps avant que ce problème, aussi important qu'urgent, ne reçoive une solution satisfaisante: CIT, 15^e session, 1931, *Compte rendu des travaux*, Annexe IV, pp. 618-620.

¹³² Conseil d'administration, 57^e session (avril 1932), *procès-verbaux*, pp. 210-211. Lors de la discussion ayant eu lieu au sein de la commission du règlement, “on a fait valoir qu'appeler la commission d'experts à donner des interprétations n'apporterait réellement aucun supplément de garantie aux états membres, étant donné que le seul organe prévu par le traité de paix pour interpréter les conventions était la Cour permanente de Justice internationale. En outre, la commission d'experts est nommée par le Conseil d'administration, qui doit approuver [ses] rapports, de sorte que, en fait, toute interprétation donnée par la commission devrait être approuvée par le Conseil d'administration lui-même. Mais ce dernier a déjà décidé qu'il n'a pas été préparé pour donner des interprétations des conventions [...]. Il a également été suggéré qu'il ne serait pas souhaitable de conférer des pouvoirs juridictionnels à un organe qui n'a été constitué que pour examiner les rapports annuels, et que la tâche supplémentaire de donner des interprétations pourrait, par conséquent, entraîné la nécessité de modifier sa constitution, ce qui, eu égard à l'excellence du travail qu'elle accomplit, serait des moins souhaitables. Sur la base de ces considérations, la commission est parvenue à la conclusion unanime qu'il serait inopportun de procéder à quelque changement que ce soit dans la procédure actuelle, s'agissant de l'interprétation des conventions. *Ibid.*, p. 353.

¹³³ La CAN ajoutée que “le fait demeure que certaines dispositions des conventions sont interprétées différemment par différents états. Dans de tels cas, la position de la commission est extrêmement difficile; elle peut effectivement discuter de la question litigieuse, mais la seule conclusion à laquelle elle parviendra en règle générale, c'est qu'il existe deux points de vue conflictuels, que la question est soulevée par les experts chaque année et que leur avis est contraire à celui du gouvernement concerné, sans qu'il soit possible de parvenir à une solution. La commission se voit donc conduite à attirer une fois de plus l'attention du Conseil d'administration sur cette question, qu'elle considère très importante. Des voies et moyens doivent être trouvés pour résoudre ces divergences, qui surgissent constamment”: CIT, 17^e session, 1933, *Compte rendu des travaux*, Annexe V, p. 520.

¹³⁴ Conseil d'administration, 64^e session (octobre 1933), *procès-verbaux*, p. 339. Cet avis pourrait avoir été inspiré par la note du Bureau, qui observait que: “le Conseil d'administration a souvent consacré son attention à la question de l'interprétation des conventions. Il a souvent eu le sentiment, cependant, et il l'aura certainement encore, que les parties concernées et, en particulier, les gouvernements, devrait faire usage en premier lieu des moyens qui sont à leur portée pour obtenir une interprétation non officielle du Bureau, ou une interprétation authentique par la Cour permanente de Justice internationale. Dans le premier cas, le problème serait soumis au Conseil d'administration dans des termes généraux et sans aucune référence concrète ou spécifique à des points précis d'interprétation. Si, à quelque moment que ce soit, la commission signalait à propos d'une convention des différences d'interprétation qui font ressortir l'existence d'une différence de fond dans les obligations souscrites par les différents États suite à la ratification de cette convention, le conseil administration serait certainement disposé,

comme il l'a été par le passé, à en appeler à la Cour permanente de Justice internationale pour un avis consultatif": *Ibid.*, Annexe X, p. 452.

¹³⁵ Document de 2010, paragr. 34.

¹³⁶ Note d'information de 2012, paragr. 67-69: l'OIT instaura en 1958 une procédure pour l'examen des allégations concernant les atteintes aux droits syndicaux, notamment un nouvel organe de contrôle: la commission d'enquête et de conciliation sur la liberté d'association. Le Comité de la liberté syndicale fut créé en 1951. La CEACR observa qu'il était "également évident, comme [le CLS] l'avait souligné, que le degré de liberté dont jouissent les organisations professionnelles dans la détermination et l'organisation de leurs activités dépend très largement de certaines dispositions législatives d'application générale ayant trait au droit de libre assemblée, au droit de libre expression et, d'une manière générale, aux libertés civiles et politiques dont jouissent les habitants d'un pays": Rapport de la CEACR, 1959, paragr.71.

¹³⁷ Par exemple, rapports de la CEACR: 1950, rapport général, p. 6, et pp. 40 (observations concernant les conventions n° 29, 50, 64 et 65), 55 (Annexe IV, Recommandation n° 68) et 56 (Annexe IV, Recommandation n° 69).

¹³⁸ Voir, par exemple, CIT, 38^e session, 1955, *Compte rendu des travaux*, Annexe V, p. 604 (déclarations d'un membre gouvernemental concernant l'application de la convention n° 52 par Israël); 39^e session, 1956, *Compte rendu des travaux*, Annexe VI, p. 657 (déclarations d'un membre gouvernemental concernant l'application de la convention n° 1 par la Belgique), et p. 662 (déclaration d'un représentant gouvernemental du Chili concernant l'application de la convention n° 11).

¹³⁹ Document de 2010, paragr. 48-51; Rapport de la CEACR, 2011, Rapport général, paragr.12.

¹⁴⁰ Document de 2010, paragr. 35, 40, 52.

¹⁴¹ CIT, 46^e session, 1962, *Compte rendu des travaux*, p. 452-454 (déclaration d'un conseiller technique gouvernemental de l'URSS). En raison de la divergence des vues concernant l'interprétation de certaines conventions, des membres de la CAN demandèrent si les difficultés ne pourraient pas être aplanies en faisant application de l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution: voir, par exemple, CIT, 49^e session, 1965, *Compte rendu des travaux*, p. 483 (déclaration d'un conseiller technique des travailleurs, République fédérale d'Allemagne); CIT, 66^e session, 1980, *Compte rendu provisoire* N° 37, Première partie, paragr. 8 (déclaration du membre gouvernemental du Bélarus); CIT, 69^e session, 1983, *Compte rendu provisoire* n° 31, Partie 2, p. 31/42 (déclaration du membre gouvernemental de la République démocratique allemande); CIT, 71^e session (1985), *Compte rendu provisoire* n° 30: partie 1, paragr. 25 (plusieurs membres gouvernementaux).

¹⁴² Rapport de la CEACR, 1977, Rapport général, paragr. 32.

¹⁴³ La CEACR déclara que "aux termes de son mandat, elle n'est pas appelée à donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de justice par l'article 37 de la Constitution; néanmoins, pour remplir sa fonction qui est d'évaluer l'application des conventions, il appartient à la commission d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet.": Rapport de la CEACR, 1987, paragr. 21.

¹⁴⁴ CIT, 73^e session, 1987, *Compte rendu provisoire* N° 24, Partie 1, paragr. 26-27: "le porte-parole des membres employeurs, parlant au nom de la grande majorité de ces membres, a rejeté l'argument selon lequel "la commission d'experts aurait outrepassé son mandat" et "le porte-parole des membres travailleurs, parlant au nom de la grande majorité de ces membres, a rappelé que la commission d'experts n'était pas un tribunal et ne se comportait pas comme tel et a redit sa conviction que la commission d'experts devait rester au-dessus de la mêlée et garder son autonomie.". Voir également les déclarations des membres gouvernementaux de la Belgique et de la France.

¹⁴⁵ CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu provisoire* N° 26, Première partie, p. 26/6, paragr. 21.

¹⁴⁶ Voir note 118 supra.

Document n° 104

CIT, 102^e session, 2013, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 8-36



Conférence internationale du Travail, 102^e session, 2013

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

examiné ses méthodes de travail en séance plénière lors de ses sessions de 2005 et 2006³. Entre 2007 et 2011, la sous-commission s'est réunie à chaque session de la commission⁴.

7. Cette année a été créée une nouvelle sous-commission sur la rationalisation du traitement de certains rapports. Cette sous-commission s'est réunie à deux reprises avant l'ouverture des travaux de la commission et a examiné tous les commentaires relatifs aux répétitions (269 observations et 462 demandes directes – qui sont des commentaires qui reprennent ce qui avait été dit antérieurement par la commission), ainsi qu'aux observations générales et aux demandes directes. La sous-commission a ensuite présenté, en vue de son adoption en plénière, son rapport à la commission d'experts en attirant l'attention sur les questions les plus importantes qui avaient été soulevées lors de son examen. La démarche adoptée par la sous-commission a permis à la commission d'experts de gagner un temps précieux pour l'examen des observations à titre individuel et des demandes directes relatives aux conventions ratifiées et il a été proposé qu'elle se réunisse chaque année.

Relations avec la Commission de l'application des normes de la Conférence

8. Un esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission a toujours pris pleinement en considération les débats de la Commission de la Conférence, tant sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle que sur celles touchant à la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations liées aux normes. En outre, ces dernières années, la commission a accordé la plus grande attention aux commentaires sur ses méthodes de travail qui lui sont adressés par les membres de la Commission de l'application des normes et du Conseil d'administration.

9. Dans ce contexte, la commission se félicite à nouveau de la participation de M. Yokota, en qualité d'observateur, à la discussion générale de la Commission de l'application des normes de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail. Elle a pris note de la décision de la Commission de la Conférence de demander au Directeur général de renouveler l'invitation pour la 102^e session (juin 2013) de la Conférence et l'a acceptée.

10. Le président de la commission d'experts a invité le vice-président employeur (M. Christopher Syder) et le vice-président travailleur (M. Marc Leemans) de la Commission de l'application des normes de la 101^e session (juin 2012) de la Conférence internationale du Travail à participer à une séance spéciale de la commission lors de sa présente session. Ils ont tous deux accepté cette invitation.

11. La séance spéciale de cette année a revêtu une importance particulière en raison des événements survenus pendant la session de la Commission de la Conférence en juin 2012, et de ses conséquences, notamment les consultations tripartites informelles en septembre 2012 et les discussions qui ont eu lieu pendant la session de novembre du Conseil d'administration.

12. Pendant la séance, le vice-président employeur a insisté sur le fait que, pour son groupe, ce dialogue interne au sein du système de contrôle de l'application des normes de l'OIT est de la plus haute importance pour le bon fonctionnement du système. Il a souligné que les employeurs restent pleinement déterminés à préserver et à renforcer la coopération et la coordination entre la Commission de l'application des normes de la Conférence et la commission d'experts.

13. En ce qui concerne la question du droit de grève, l'intervenant a répété que les employeurs, depuis de nombreuses années, contestent la vue selon laquelle le droit de grève doit être considéré comme faisant partie des obligations politiquement négociées et acceptées par les mandants de l'OIT au titre de la convention n° 87. A maintes reprises, les employeurs ont déclaré que le droit de grève n'est pas régi dans la convention n° 87 et que les mandants de l'OIT n'avaient pas accepté l'inclusion du droit de grève au moment de l'adoption, en 1948, de la convention n° 87. Selon les employeurs, cela est indiqué clairement dans les travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention, et les employeurs avaient avancé dans le passé des arguments détaillés qui montraient que, même en considérant toutes les règles d'interprétation applicables, le droit de grève ne ressortait pas de la lecture de la convention n° 87. A ce sujet, les employeurs ont déploré que, dans le cadre de l'étude d'ensemble de 2012 sur les huit conventions fondamentales, la commission d'experts ait consacré près de 20 pages pour exprimer sa vue selon laquelle la convention n° 87 contient un droit de grève inhérent.

14. Le vice-président employeur a rappelé que le rôle de la commission d'experts a été défini pour la première fois à la Conférence internationale du Travail en 1926 et qu'il avait été alors indiqué expressément que les fonctions de cette nouvelle commission seraient totalement techniques et que la commission d'experts n'aurait ni capacité judiciaire, ni compétence pour formuler des interprétations sur les dispositions des conventions ou pour se prononcer en faveur d'une

³ Voir paragr. 6 à 8 du Rapport général, 76^e session (novembre-décembre 2005); paragr. 13 du Rapport général, 77^e session (novembre-décembre 2006).

⁴ Voir paragr. 7 à 8 du Rapport général, 78^e session (novembre-décembre 2007); paragr. 8 à 9 du Rapport général, 79^e session (novembre-décembre 2008); paragr. 7 à 8 du Rapport général, 80^e session (novembre-décembre 2009); paragr. 6 à 13 du Rapport général, 81^e session (novembre-décembre 2010); paragr. 6 à 12 du Rapport général, 82^e session (novembre-décembre 2011).

interprétation plutôt que d'une autre. Un complément d'explication sur le rôle de la commission d'experts a été fourni à la Conférence internationale du Travail en 1947, année où il a été déclaré que le système de contrôle en question consistait en une commission d'experts créée par le Conseil d'administration pour effectuer un examen préliminaire des rapports annuels des gouvernements. Les employeurs sont d'avis que rien n'a changé depuis lors et que les décisions de 1926 et de 1947 sont encore les principes qui guident le rôle et le mandat de la commission d'experts. Par conséquent, le fait que les employeurs, au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence, se sont toujours opposés à la vue de la commission d'experts sur le droit de grève ne devrait pas être considéré comme l'opinion d'une opposition externe mais comme une évidence, à savoir qu'il n'y a jamais eu d'accord au sein de l'OIT sur la question du droit de grève.

15. Par ailleurs, le fait que nombre de pays ont consacré le droit de grève, ainsi que des restrictions à ce droit, ne permet pas de conclure que la convention n° 87 est la source de ce droit. Au contraire, cela indiquerait bien plus que des pays, à juste titre, ont estimé nécessaire de régir eux-mêmes cette question importante, étant donné l'absence de principes clairs et exprès émanant d'une source admise par tous. Selon les employeurs, citer la pratique nationale en tant que base pour interpréter un droit qui n'est pas énoncé dans un document international ne permet pas d'arguer du fait que la convention n° 87 est la source du droit de grève. Pour conclure sur ce point, le vice-président employeur a indiqué, en ce qui concerne la convention n° 87, que la commission d'experts a assumé un rôle qui s'apparente davantage à celui de la Commission de l'application des normes de la Conférence qu'au rôle consultatif qui lui avait été initialement attribué en 1926. Il apparaît que la commission d'experts a développé et maintenu des vues concernant le droit de grève qui auraient dû être l'objet de débats politiques tripartites. Afin d'avancer sur cette question, l'intervenant a rappelé que les employeurs se sont dits résolus à contribuer à une solution équilibrée à cet égard, et ont proposé, au cours de la session de novembre 2012 du Conseil d'administration, que se tienne une discussion tripartite appropriée sur le droit de grève pendant la Conférence internationale du Travail. Cette discussion viserait à déterminer si, et dans quelle mesure, il y a un terrain d'entente parmi les mandants de l'OIT en vue d'une action normative à l'échelle mondiale sur le droit de grève. A nouveau, l'orateur a demandé à la commission d'experts de reconsidérer sa position sur le droit de grève et de suspendre immédiatement toute référence à ce droit dans de prochains rapports tant qu'une discussion tripartite sur le droit de grève n'aura pas eu lieu.

16. Au sujet de la question du mandat de la commission d'experts et, plus précisément, de la portée juridique de ses vues et observations, le vice-président employeur a souligné que ces points n'étaient exprimés ni clairement ni précisément dans le rapport de la commission, ce qui pourrait conduire à ce que l'on comprenne à tort, en dehors de l'OIT, qu'elles ont été approuvées par les mandants tripartites de l'OIT ou qu'elles ont force contraignante. Comme cela a été déclaré à propos du point concernant le droit de grève, les employeurs estiment que le Conseil d'administration n'a jamais décidé de modifier le mandat tel qu'énoncé de la commission d'experts afin d'y inclure expressément l'interprétation des normes internationales du travail. En outre, le Conseil d'administration ne peut pas avoir l'intention de modifier ce mandat, étant donné que la Constitution de l'OIT dispose que c'est la Cour internationale de Justice qui a autorité pour interpréter les conventions de l'OIT, ce qui veut dire que la Constitution devrait d'abord être modifiée. Par conséquent, les employeurs ont estimé qu'il faut mentionner dans tous les rapports de la commission d'experts que ses vues et observations visent à fournir une base pour les activités de contrôle de la Commission de l'application des normes de la Conférence, que ses vues et observations n'ont pas été approuvées par les organes tripartites de l'OIT, qu'elles ne constituent pas des interprétations faisant autorité du point de vue juridique et qu'elles ne sont pas contraignantes pour les pays ayant ratifié telle ou telle convention. Compte tenu de ce qui précède, les employeurs ont demandé respectueusement à la commission d'experts de considérer cette question afin de préciser son mandat et le statut juridique de ses vues d'une manière claire et concise dans tous ses prochains rapports. Cet éclaircissement devrait figurer visiblement dans les rapports, si possible dans les premières pages.

17. A la suite d'échanges avec la commission d'experts, le vice-président employeur a reconnu qu'un certain degré d'interprétation de la part des experts est inévitable lorsque les dispositions d'une convention ne sont pas claires, mais a insisté sur le fait que le principal problème est lorsque cette règle d'interprétation évolue pour aboutir à l'élaboration de politiques, domaine qui relève exclusivement des mandants tripartites de l'OIT.

18. Le vice-président employeur s'est grandement félicité de la possibilité dans le cadre de cette séance spéciale de clarifier les rôles respectifs de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la commission d'experts, mais il a souligné que, pour ce dialogue avec les deux commissions, il faudrait plus de participants et plus de temps. L'intervenant a suggéré que, au lieu de cet échange limité entre les deux porte-parole de la Commission de la Conférence et les membres de la commission d'experts, le Bureau organise des consultations sur une journée, en marge de la réunion de la commission d'experts, entre la commission d'experts et un certain nombre de membres employeurs et travailleurs de la Commission de la Conférence, qui seraient nommés par les deux groupes et qui bénéficieraient de l'aide d'ACT/EMP et de l'OIE, d'un côté, et d'ACTRAV et de la CSI, de l'autre. Enfin, le vice-président employeur a estimé que, dans le cadre du processus en cours au Conseil d'administration qui vise à avancer sur l'ensemble de ces questions, un élément manque, à savoir la participation des membres de la commission d'experts à la discussion sur leur mandat.

19. Pour sa part, le vice-président travailleur a souligné que cette réunion représente une occasion que son groupe valorise chaque année puisqu'elle lui permet de réaffirmer sa confiance, à la fois en la commission d'experts, mais également dans les autres organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT, en particulier la Commission de l'application des normes de la Conférence et le Comité de la liberté syndicale, tout deux de composition tripartite. Ces

deux instances ont d'ailleurs contribué au fil du temps à développer, au-delà du cadre de la Constitution de l'OIT, des principes dont l'utilité pour les travailleurs, les employeurs et les gouvernements est indéniable, ne serait-ce que par la sécurisation de concepts clés dans le cadre du droit international du travail. Ces concepts sont valides car ils sont issus d'analyses tripartites communes. En outre, les rapports de ces organes de contrôle constituent une référence normative qui assure la stabilité et la paix sociale dans les Etats Membres, non seulement vis-à-vis des partenaires sociaux, du monde de l'entreprise mais aussi des Etats Membres entre eux, en vue d'éviter une concurrence déloyale basée sur le dumping social.

20. S'agissant de la question du mandat de la commission d'experts, le vice-président travailleur a rappelé que, dès 1928, la Commission de l'application des normes de la Conférence avait estimé, suite au constat que les experts se limitaient à étudier la concordance des législations nationales avec les conventions internationales, que cette étude du problème ne devrait pas se limiter à rechercher si les conventions et les législations nationales concordent dans leurs dispositions mais devrait approfondir encore la question de l'application effective des conventions. Il a insisté sur le fait que le rôle de la commission d'experts est fondamental et que son travail est un outil essentiel et permanent pour une meilleure application des normes. Ce rôle consiste à préparer dans des conditions incontestables de rigueur scientifique, d'indépendance et d'objectivité le travail qui sera assumé par la Commission de l'application des normes de la Conférence en vue de s'assurer de l'application des normes en droit et en pratique.

21. Le vice-président travailleur a indiqué que le travail de la Commission de l'application des normes à travers l'examen des cas individuels est un autre aspect fondamental du système de contrôle. Cet examen s'appuie sur le travail de la commission d'experts mais également sur l'examen tripartite des cas individuels. Le rôle de la commission d'experts est donc de nouer un dialogue avec les gouvernements à travers ses commentaires. Mais, aussi important que puisse être ce rôle, le travail de la commission d'experts n'est qu'un élément du travail tripartite omniprésent dans le contrôle de l'application des normes. En effet, le Conseil d'administration, avec sa composition tripartite, est un organe constitutionnel qui a un rôle déterminant à jouer à différents niveaux, par exemple en approuvant en amont les questionnaires au titre des articles 19 et 22 de la Constitution. En outre, le travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence n'est valable qu'avec une implication totale des employeurs, des travailleurs et des gouvernements, non seulement en ce qui concerne l'obligation de faire rapport, mais également dans la présentation de commentaires des partenaires sociaux, par le biais de l'article 23 2) de la Constitution. C'est donc dans un cadre très précis que travaille la commission d'experts, et son mandat, qui est le résultat d'un processus évolutif encadré par le Conseil d'administration, n'est pas laissé à sa seule discrétion.

22. Par ailleurs, le vice-président travailleur s'est réjoui que les consultations tripartites informelles de septembre 2012 se soient traduites par la promesse de la mise en place d'une méthode de travail qui devrait assurer la possibilité d'un travail serein et efficace lors de la prochaine session de la Commission de l'application des normes de la Conférence en juin 2013.

23. S'agissant de la question du droit de grève, le vice-président travailleur a mis en garde contre la volonté d'affaiblir le dialogue social interprofessionnel et sectoriel, volonté qui semble prendre ses racines au sein de l'Union européenne. A cet égard, il a insisté sur le fait qu'il sera difficile pour le groupe des travailleurs d'accepter une méthode de travail qui se fonde sur une contestation de principe en fonction de la variation des points de vue de la relation qui existe entre le droit de grève et la convention n° 87. Le raisonnement des employeurs, voulant que la question du droit de grève ne soit abordée qu'au niveau national, a pour but d'affaiblir le mouvement syndical, le dialogue social et le droit de négociation collective. Or tous ces droits étaient liés dans l'esprit de ceux qui ont négocié les conventions n° 87 et 98.

24. Le vice-président travailleur a indiqué que les organes de contrôle de l'OIT reconnaissent le droit de grève et le considèrent comme un instrument fondamental des organisations de travailleurs pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux. La commission d'experts s'est exprimée dans le sens de cette reconnaissance dans son étude d'ensemble de 1959, et elle considère actuellement le droit de grève comme un corollaire indissociable du droit de s'organiser. C'est également l'avis du Comité de la liberté syndicale, qui a reconnu un tel droit dès sa réunion de 1952. Il est d'ailleurs intéressant de noter que 137 pays ont ratifié la convention n° 87 après 1952 et 115 de ces ratifications sont intervenues après la publication de l'étude d'ensemble de 1959 sur la liberté syndicale, qui impliquait clairement la reconnaissance de l'exercice du droit de grève. La Commission de l'application des normes de la Conférence reconnaît également le droit de grève. Ces organes considèrent cependant qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu et qu'il peut faire l'objet de certaines restrictions, voire d'interdictions. Ainsi, la commission d'experts n'a jamais outrepassé son mandat lorsqu'elle a élaboré ses principes sur le droit de grève. Ceux-ci sont en accord avec la réalité, avec ce qui est prévu dans d'autres instruments internationaux qui se réfèrent au droit de grève et avec les décisions et principes suivis par d'autres mécanismes de contrôle.

25. Enfin, en réponse à la proposition des employeurs visant à insérer un avertissement au début de tous les prochains rapports de la commission d'experts, le vice-président travailleur s'y est fermement opposé.

26. La commission a très bien accueilli les interventions franches et constructives des vice-présidents employeur et travailleur. Pour ce qui est de son mandat, la commission a rappelé que, depuis 1947 et pendant plus de cinquante ans, elle s'est exprimée périodiquement sur son mandat et ses méthodes de travail. Depuis 2001, elle le fait de manière encore plus approfondie grâce aux efforts de sa Sous-commission sur ses méthodes de travail. Elle a rappelé à cet égard que trois éléments sont particulièrement importants: i) elle a souligné de manière répétée son statut d'organe indépendant, impartial

et objectif, dont les membres sont désignés par le Conseil d'administration, organe tripartite, à titre personnel précisément en raison de ce statut d'impartialité et d'indépendance; ii) elle a souvent fait valoir que, si son mandat ne l'autorise pas à donner des interprétations définitives des conventions (cette compétence appartenant exclusivement à la Cour internationale de Justice (CIJ)), pour pouvoir s'acquitter de sa mission consistant à évaluer l'application et la mise en œuvre des conventions, elle a eu à analyser et exprimer son avis sur la portée juridique et le sens de certaines de leurs dispositions; iii) à compter, tout au moins, des années 1950, elle a exprimé son avis sur le sens de certains instruments de l'OIT dans des termes qui relevaient inévitablement d'un langage interprétatif.

27. Réexaminant la position du groupe employeur au fil des ans, la commission a souligné que, si l'on se place dans une perspective historique, ce groupe a accepté le rôle interprétatif de la commission comme faisant partie de son mandat. Par exemple, la commission a rappelé que, à la Commission de l'application des normes de la Conférence de 1987, répondant à des préoccupations soulevées par certains gouvernements, le porte-parole des employeurs a «récusé l'argument selon lequel la CEACR serait allée au-delà de son mandat», et le porte-parole des employeurs comme celui des travailleurs ont «exprimé leur soutien aux méthodes de travail suivies par la CEACR». En 1993, à la Commission de la Conférence, le groupe employeur a fait observer que «des désaccords sur la méthode même et le fond des interprétations ne surgissent que dans une proportion minimale de la multitude des commentaires qui ont été formulés au fil des ans par la commission d'experts». Plus récemment, à la Commission de la Conférence de 2011, le groupe employeur n'a pas réagi à la discussion détaillée des méthodes interprétatives que la CEACR avait présentées aux paragraphes 10 à 12 de son rapport général, paragraphes qui examinaient de manière particulièrement détaillée: a) la nécessité logique d'interpréter les conventions pour s'acquitter de sa mission; b) la nécessité de demeurer attachée à son indépendance, son objectivité et son impartialité dans l'accomplissement de ses travaux; et c) la commission a toujours eu présentes à l'esprit toutes les méthodes d'interprétation du droit des traités, notamment la Convention de Vienne.

28. La commission a en outre souligné que son mandat découle de trois grands principes. Premièrement, l'analyse et l'évaluation du sens du texte font logiquement partie intégrante de l'application des conventions ratifiées. A cet égard, elle a observé qu'il lui incombe de signaler à l'attention de la Commission de la Conférence: i) toutes pratiques ou normes nationales qui ne seraient pas conformes aux conventions, ce qui requiert inévitablement l'évaluation et donc un certain degré d'interprétation de la législation nationale et des termes de la convention; ii) conformément à ses méthodes de travail, les cas de progrès dans l'application des normes, ce qui, là encore, présuppose un certain degré d'interprétation. Deuxièmement, l'égalité et l'uniformité de traitement dans l'application des conventions est un gage de sécurité juridique. La commission a souligné à cet égard que la démarche qu'elle suit en examinant le sens des conventions fait une priorité de l'égalité et de l'uniformité de traitement entre les Etats quant à l'application pratique. Cela était essentiel pour mettre en exergue les principes de légalité qui incitent les gouvernements à accepter ses avis concernant l'application d'une convention et, de cette manière, apportent le degré de certitude indispensable au bon fonctionnement du système de l'OIT. Troisièmement, la commission a souligné que sa composition, qui repose sur des personnes indépendantes faisant autorité dans le domaine et ayant une expérience directe de divers systèmes juridiques nationaux dans le cadre desquels les conventions sont appliquées, contribue à garantir une large acceptation de ses avis sur le sens des conventions.

29. Abordant les avis exprimés par le porte-parole des employeurs au cours de la séance, la commission a pris acte des soucis exprimés par ces derniers, qui craignent que ses observations ne «soient perçues par le monde extérieur comme une sorte de jurisprudence de "droit mou" sur les normes du travail». La commission a toutefois observé que le monde extérieur à l'OIT n'est pas son audience désignée ou recherchée; au contraire, ses opinions et conclusions, à caractère non contraignant, s'adressent aux gouvernements, aux partenaires sociaux et à la Commission de la Conférence, conformément au rôle bien établi qu'elle occupe dans le mécanisme de contrôle de l'OIT. Tout en étant consciente que les orientations qu'elle propose sont accueillies avec sérieux dans certains cadres, qu'il s'agisse de tribunaux nationaux ou d'instances internationales, la commission estime qu'il s'agit là d'un juste hommage à son indépendance et à son impartialité en tant que source, ainsi qu'à la valeur de persuasion qui s'attache à ses analyses et conclusions, naturellement non contraignantes. La commission a rappelé que ces analyses ou conclusions ne peuvent acquérir d'autorité dans un sens «contraignant» que si un tribunal international, un tribunal national ou un instrument établi indépendamment en décident ainsi.

30. S'agissant de ses méthodes de travail et, en particulier, de son examen des rapports des gouvernements et des commentaires des partenaires sociaux, la commission a rappelé que celles-ci reposent exclusivement sur l'écrit et qu'elles ne font pas place à une quelconque oralité des débats. Si elle prend dûment note des commentaires bien documentés et constructifs des partenaires sociaux, la commission souhaiterait recevoir davantage de tels commentaires de la part des employeurs pour avoir une meilleure perception de leurs opinions. La commission a souligné le travail de fond qu'elle accomplit individuellement et collectivement en examinant l'application des conventions, travail qui se trouve enrichi par un échange intensif d'opinions provenant d'une multiplicité de sources juridiques, sociales et culturelles. Enfin, la commission a rappelé que son mandat doit nécessairement être perçu dans le cadre de la Constitution de l'OIT, qui affirme que les buts et objectifs de l'Organisation sont l'élimination de l'injustice, de la misère et des privations, et l'instauration de la justice sociale comme moyen de garantir une paix universelle et durable.

31. Sur la question du droit de grève, la commission d'experts s'est réjouie de la discussion franche de questions qui lui ont permis d'aborder directement un certain nombre de points. En premier lieu, il semble qu'il y ait toujours un problème quant à l'acceptation de l'existence même d'un droit de grève selon la convention n° 87. La commission prendra

en compte les arguments formulés par les employeurs, même si elle considère qu'elle a déjà abordé cette question en détail dans son étude d'ensemble de 2012. Si le vice-président employeur semble faire une distinction entre une application interprétative de la convention et ce que les employeurs ressentent davantage comme s'apparentant à une prise de position politique, la commission d'experts a indiqué que, dès l'instant où la commission a décidé en 1959 que la convention inclut le droit de grève, il est devenu nécessaire de déterminer les restrictions de ce droit qui sont acceptables plutôt que de le laisser comme un droit absolu. C'est ce qu'a fait la commission d'experts, en procédant au cas par cas d'année en année, examinant le droit et la pratique à l'échelle nationale, ayant à l'esprit les informations qui lui étaient communiquées et prenant en compte la situation nationale, tout en cherchant à assurer un traitement égalitaire et une application universelle. Pour procéder à une telle évaluation, la commission d'experts a encouragé et continue d'encourager toutes les parties, mais en particulier les organisations d'employeurs, à faire usage de l'article 23 2) de la Constitution pour soumettre à sa réflexion les informations pertinentes. S'il est vrai que la commission s'appuie sur les décisions du Comité de la liberté syndicale (CLS), elle prend ses propres décisions. Elle prend en compte les décisions du CLS, mais elle ne justifie pas ses observations en fonction de ces décisions. En outre, elle a évoqué divers exemples de plaintes et de commentaires d'organisations nationales et internationales d'employeurs s'adressant au CLS et à elle-même et demandant à l'un et l'autre de se prononcer sur la nécessité de mettre des limites à l'exercice du droit de grève lorsque, à son avis, la législation comporte des dispositions critiquables.

32. Enfin, la commission a souligné que, à la différence des partenaires sociaux qui, souvent, défendent des intérêts contradictoires, ce qui les met dans la nécessité de négocier, la commission ne défend pas des intérêts et, même si des divergences peuvent surgir entre les experts lors de l'examen de l'application de conventions par les Etats, ils ne négocient pas entre eux pour formuler leurs commentaires. Ils recherchent dans la plus grande objectivité la vérité juridique, de manière impartiale.

Avis de la commission sur son mandat

33. La commission est consciente que, suite aux consultations ayant eu lieu en septembre 2012, les trois mandants de l'OIT ont demandé que le Bureau établisse en vue de la 317^e session (mars 2013) du Conseil d'administration un document d'information sur le mandat de la commission d'experts. Suite à la réunion qu'elle a tenue avec les vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence, la commission a désormais une compréhension plus large des opinions ou préoccupations que les travailleurs et les employeurs ont évoquées à propos de son mandat, opinions et préoccupations qui ont été présentées clairement par les deux vice-présidents à la séance tenue par la commission le 1^{er} décembre 2012. La commission a décidé d'exposer ce qui suit, dans le but de faciliter la compréhension de sa mission par les mandants de l'OIT, et elle appelle en particulier l'attention sur les quatre principaux facteurs exposés ci-après:

a) *Logiquement partie intégrante de l'application.* Le mandat de la commission d'experts appelle cette dernière à examiner un vaste ensemble de rapports et d'informations pour effectuer un suivi de l'application des conventions et des recommandations. Dans l'accomplissement de cette mission, il incombe à la commission d'experts d'appeler l'attention de la Commission de l'application des normes de la Conférence sur toutes pratiques ou normes nationales qui ne seraient pas conformes aux conventions, et notamment sur la gravité de certaines situations. Cette démarche requiert logiquement et inévitablement une évaluation, laquelle implique elle-même un certain degré d'interprétation tant de la législation nationale que du texte de la convention.

A cela s'ajoute que, conformément à des méthodes de travail établies de longue date, la commission d'experts a identifié depuis 1964 plus de 3 000 cas de progrès (dont elle a pris note avec **satisfaction**), démarche qui elle aussi requiert logiquement un jugement interprétatif du changement survenu dans la législation ou la pratique suivie par le gouvernement pour faire porter plus pleinement effet à une convention ratifiée, telle qu'elle est comprise par la commission.

b) *Egalité de traitement et uniformité sont les garants de la prédictibilité dans l'application.* La démarche suivie par la commission dans son analyse du sens des conventions met en exergue sa juste préoccupation d'égalité de traitement des Etats et d'uniformité dans l'application pratique. Cette attitude est essentielle pour la préservation des principes de légalité, encourageant les gouvernements à accepter ses avis sur l'application d'une convention. Ce faisant, la commission renforce le degré de certitude nécessaire au bon fonctionnement du système de l'OIT.

c) *Composition.* Les avis de la commission d'experts sur le sens des conventions sont largement acceptés parce que la commission est composée de personnes indépendantes, qui font autorité par leur connaissance du droit et leur expérience directe de la multiplicité des systèmes juridiques nationaux par rapport auxquels ils doivent évaluer l'application des conventions. L'indépendance de la commission est un aspect inhérent à la profession de chacun de ses membres, ceux-ci étant principalement des juges de juridictions nationales et internationales et des professeurs de droit du travail et de droit humanitaire. Cette indépendance découle également du processus selon lequel ses membres sont choisis. En effet, leur nom est proposé par les gouvernements, les employeurs ou les travailleurs, mais c'est le Directeur général qui les désigne, avec l'approbation du Conseil d'administration. Cette combinaison d'indépendance, d'expérience et de compétence contribue à asseoir la légitimité de la commission au sein de la communauté de l'OIT.

- d) *Conséquences.* Pour les gouvernements, il est d'usage de faire fond sur la validité généralement reconnue des observations, demandes directes et études d'ensemble de la commission d'experts pour structurer leur conduite en droit et dans la pratique. Si les gouvernements venaient à percevoir les positions de la CEACR comme étant quelque peu dévaluées ou de valeur moins certaine, certains se sentiraient plus libres de méconnaître ses demandes ou ses invitations. Cela aurait inévitablement pour conséquence de compromettre le suivi méthodique et le caractère prévisible de l'application des normes, éventualité que le mandat de la commission d'experts et l'extension de ce mandat ont précisément comme but d'empêcher.

De plus, la Commission de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale et le Conseil d'administration s'appuient également sur le cadre formé au fil du temps par la commission d'experts à travers ses avis sur le sens des dispositions des conventions. Sans ce rôle indépendant, le système de contrôle perdrait un élément vital – son impartialité et son objectivité –, élément qui a été central pour le système de contrôle pendant 85 ans.

Déclarations antérieures de la CEACR et des employeurs concernant le mandat de cette commission

34. La commission estime qu'il pourrait être utile de passer en revue certains points de vue concernant son mandat exprimés par le passé, à plusieurs reprises, devant la Conférence.

- a) *Déclarations faites par la CEACR.* Depuis plus de cinquante ans, la commission a souvent exprimé ses avis sur son mandat et ses méthodes de travail. Depuis 2001, elle le fait d'une manière d'autant plus approfondie qu'elle procède par le canal de sa sous-commission sur ses méthodes de travail. Trois éléments revêtent une importance particulière:

Premièrement, la commission a fait valoir à de nombreuses reprises son statut d'organe indépendant, impartial et objectif, dont les membres sont désignés par le Conseil d'administration à titre personnel, précisément en raison de ce statut d'indépendance et d'impartialité⁵.

Deuxièmement, la commission a été amenée périodiquement à établir clairement que, si son mandat ne l'autorise pas à donner des interprétations définitives des conventions, cette compétence revenant à la Cour internationale de Justice (CIJ), conformément à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, pour pouvoir s'acquitter de sa mission consistant à évaluer l'application et la mise en œuvre des conventions, elle a eu à analyser et exprimer son avis sur la portée juridique et le sens de certaines de leurs dispositions⁶.

Troisièmement, aussi loin, tout au moins, que les années cinquante, la commission a exprimé ses avis sur le sens de certains instruments de l'OIT dans des termes qui revêtent inévitablement le caractère d'un langage interprétatif.

- b) *Déclarations du groupe des employeurs.* Au cours des vingt-cinq dernières années, le groupe des employeurs a souvent exprimé nettement son appui ou son soutien à la commission pour le rôle qu'elle joue en apportant un éclairage sur les conventions qui constitue un élément clé du mécanisme de contrôle.

Ainsi, par exemple, en 1986, à la Commission de la Conférence, les membres employeurs ont exprimé l'avis que «les critiques exprimées [par certains gouvernements] à l'égard du mécanisme de contrôle sont la preuve de l'efficacité de ce dernier. Ils ont rejeté totalement l'idée d'un démantèlement, ou ne serait-ce que d'un affaiblissement, du système de contrôle. A leur avis, les arguments invoqués contre ce système sont sans fondement. Tel est particulièrement le cas des critiques formulées à l'égard du mécanisme de contrôle, au motif que celui-ci constituerait une ingérence dans les affaires internes des Etats. Bien au contraire, ce qui est en jeu c'est de savoir si un Etat Membre entend effectivement satisfaire aux obligations qu'il a souscrites... La procédure suivie dans ce cadre est claire, non ambiguë, équitable et avant tout nécessaire» (paragr. 36, p. 31/8)⁷.

De nouveau, en 1987, réagissant aux arguments de l'URSS et d'autres pays d'Europe de l'Est (paragr. 26), selon lesquels la commission d'experts avait excédé le mandat purement technique qu'il lui avait été conféré en 1926 en s'érigeant elle-même «en une sorte de tribunal supranational interprétant les lois nationales et les conventions» alors qu'une telle interprétation est de la seule compétence des tribunaux nationaux ou bien de la CIJ, le porte-parole des employeurs a «récusé l'argument selon lequel la commission d'experts aurait excédé ses pouvoirs» (paragr. 27), et le

⁵ CIT, 1957, rapport III (Partie IV), paragr. 15; CIT, 1967, rapport III (Partie IV), paragr. 25; CIT, 1977, rapport III (Partie 4A), paragr. 12; CIT, 1987, rapport III (Partie 4A), paragr. 19; CIT, 1990, rapport III (Partie 4A), paragr. 6; CIT, 1991, paragr. 12; CIT, 2006, rapport III (Partie 1A), p. 2; CIT, 2011, rapport III (Partie 1A), paragr. 10.

⁶ CIT, CEACR, 1977, rapport III (Partie 4A), paragr. 32; CIT, CEACR, 1987, rapport III (Partie 4A), paragr. 21; CIT, CEACR, 1990, rapport III (Partie 4A), paragr. 7; CIT, 1991, rapport III (Partie 4A), paragr. 9; CIT, CEACR, 2011, rapport III (Partie 1A), paragr. 11.

⁷ CIT, 1986: *Compte rendu provisoire* n° 31: Rapport de la Commission de l'application des normes, 72^e session, Genève, p. 31/1.

porte-parole des employeurs et celui des travailleurs ont exprimé «leur appui aux méthodes de travail qui sont celles de la CEACR» (paragr. 32)⁸.

Si, en 1990, les employeurs ont critiqué une déclaration contenue dans le rapport de la CEACR en arguant que la compétence d'interpréter des conventions, en l'absence de toute opinion de la CIJ, appartient uniquement à la Commission de la Conférence (paragr. 22), à l'issue d'assez larges discussions incluant les membres travailleurs et les membres gouvernementaux, les employeurs ont fait observer que «le critère approprié – et, en fait, le seul – à utiliser pour interpréter les conventions de l'OIT était celui *qu'ils invitaient la commission à utiliser dans ses interprétations des normes internationales du travail*» (paragr. 30, c'est nous qui soulignons)⁹.

En 1993, les employeurs ont observé que «des désaccords sur la méthode même et le fond des interprétations n'ont surgi que dans une proportion minimale de la multitude des commentaires qui ont été formulés au fil des ans par la commission d'experts» (paragr. 21)¹⁰.

En 2010, les employeurs ont à nouveau exprimé clairement qu'ils «ne remettaient pas en question le rôle inestimable de la commission d'experts mais seulement certaines de ses interprétations» (paragr. 75)¹¹.

Caractère non contraignant des avis et recommandations de la CEACR

35. a) En disant que ses opinions sont à considérer comme valides et généralement reconnues (sauf avis contraire de la CIJ), la commission n'affirme pas qu'elle les considère comme ayant le caractère d'une *res judicata* ou un effet comparable. La commission ne se considère pas comme un tribunal. De fait, elle a toujours dit clairement que les conseils qu'elle formule – présentés comme des opinions ou des recommandations dans le contexte des observations, des demandes directes et des études d'ensemble – ne sont pas contraignants. Plutôt, la force de persuasion que peuvent avoir les commentaires de la commission à l'égard des Etats Membres, des partenaires sociaux, de la Commission de la Conférence et d'autres parties prenantes au sein de l'OIT découle: 1) du lien logique qu'ils entretiennent avec le processus d'application des normes; 2) de l'égalité de traitement et de l'uniformité qui accompagne leur application; 3) de la valeur du raisonnement qui les sous-tend; et 4) de l'indépendance et de la compétence reconnues à la CEACR dans son ensemble.

b) A cet égard, les orientations proposées par la CEACR font partie de ce qu'il est convenu d'appeler le paysage juridique international. De la même manière que fonctionnent les organes de contrôle indépendants créés au sein des organismes des Nations Unies pour traiter des droits de l'homme et des droits du travail¹², les opinions ou conclusions – sans caractère contraignant – de la commission d'experts ont pour but de guider l'action des Etats Membres de l'OIT par la vertu de leur rationalité et de leur force de persuasion, de la source de leur légitimité (par quoi nous entendons l'indépendance, l'expérience et la compétence de ses Membres) et par celle de leur réactivité à l'ensemble des réalités nationales, y compris aux informations venant des partenaires sociaux. Dans le même temps, la commission observe que ce n'est que devant les organes de contrôle de l'OIT que les partenaires sociaux peuvent exprimer leurs préoccupations touchant à l'application des conventions.

Proposition d'ajouter une réserve dans les études d'ensemble et les rapports de la commission d'experts

36. La commission a étudié la position des employeurs selon laquelle devrait figurer en évidence dans ses documents une sorte de réserve disant que les interprétations de la commission ne revêtent aucun caractère d'autorité et n'ont, de ce fait, aucun effet juridiquement contraignant à l'égard des pays ayant ratifié la convention, et elle a examiné également la position des travailleurs selon laquelle, au contraire, aucune réserve de cette sorte ne devrait y figurer. La commission comprend et respecte les avis de l'un et l'autre mandants et souhaite clarifier sa position sur ce point:

a) La commission estime qu'une telle réserve ou déni de responsabilité n'est pas nécessaire. Comme elle l'a fait observer dans son rapport général, elle a souvent dit, à propos de son mandat, aussi bien dans ses rapports généraux que dans d'autres cadres, que ses opinions ne sont pas contraignantes. Elle a incorporé une déclaration similaire tout

⁸ CIT, 1987: *Compte rendu provisoire* n° 24 (Partie I): Rapport de la Commission de l'application des normes, 73^e session, Genève, p. 24/1.

⁹ CIT, 1990: *Compte rendu provisoire* n° 27 (Partie I): Rapport de la Commission de l'application des normes, 77^e session, Genève, p. 27/1.

¹⁰ CIT, 1993: *Compte rendu provisoire* n° 25 (Partie I): Rapport de la Commission de l'application des normes, 80^e session, Genève, p. 25/1.

¹¹ CIT, 2010: *Compte rendu provisoire* n° 16 (Partie I): Rapport de la Commission de l'application des normes, 99^e session, Genève, p. 16/1.

¹² Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité – devenu entre-temps le Conseil – des droits de l'homme sont investis de responsabilités comparables de vérification du respect des dispositions des pactes correspondants, sur la base de leur statut d'experts indépendants et impartiaux.

autant dénuée d'ambiguïté dans la partie liminaire de son étude d'ensemble de cette année et elle maintiendra cette pratique dans les années à venir.

- b) La commission estime qu'ajouter une réserve ou déni de responsabilité selon ce que proposent les employeurs interférerait à des égards multiples et majeurs avec son indépendance. Elle respecte et apprécie pleinement que le tripartisme porte en lui une force morale ainsi qu'une autorité d'ordre technique dans le système de l'OIT. Mais son autorité morale à elle découle essentiellement du fait que, désignée par un organe tripartite, qui est le Conseil d'administration, elle reste et demeure depuis 85 ans un groupe d'experts indépendants et impartiaux. Comme mentionné plus haut, les membres de la commission sont désignés sur la base de leur indépendance et de leur objectivité, et non sur celle de leur appartenance à une instance tripartite. Que la réserve évoquée ci-dessus soit proposée par une catégorie de mandants tandis qu'une autre y est opposée par principe et l'exprime dans ses termes propres met en relief les risques qui s'attacheraient à toute tentative d'ajouter quoi que ce soit au produit de ses travaux.
- c) A cet égard, il y a lieu de souligner que les études d'ensemble et le rapport de la commission sont, en vertu des articles 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT, des instruments créés par la commission conformément à la volonté de la Conférence et à l'autorité que la Constitution confère à cette dernière. La commission exprime son profond attachement aux opinions exprimées ci-dessus et sa conviction qu'elle devrait continuer de suivre sa pratique actuelle.

Document n° 105

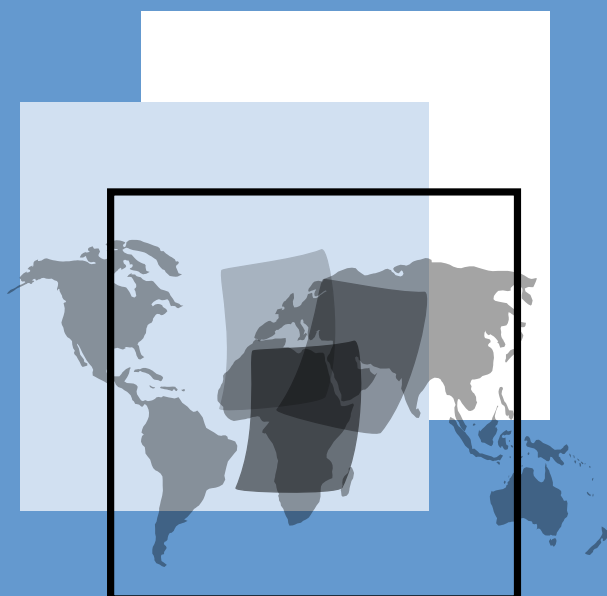
CIT, 103^e session, 2014, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 8-31





Bureau
international
du Travail
Genève

Application des normes internationales du travail, 2014 (I)



RAPPORT III (Partie 1A)

Rapport
de la Commission d'experts
pour l'application des conventions
et recommandations

La commission a examiné ses méthodes de travail en séance plénière lors de ses sessions de 2005 et 2006². Entre 2007 et 2011, la sous-commission s'est réunie à chaque session de la commission³.

7. L'année dernière a été créée une nouvelle sous-commission sur la rationalisation du traitement de certains rapports. Cette sous-commission s'est réunie à nouveau cette année, à deux reprises, avant l'ouverture des travaux de la commission et a examiné tous les commentaires relatifs aux répétitions (qui sont des commentaires qui reprennent ce qui avait été dit antérieurement par la commission d'experts), ainsi qu'aux observations générales et aux demandes directes. En ce qui concerne les répétitions, la sous-commission a examiné 143 observations (contre 269 en 2012) et 329 demandes directes (contre 462 en 2012). Cela représente une diminution significative de 35,43 pour cent du nombre total de répétitions. La sous-commission a ensuite présenté, en vue de son adoption en plénière, son rapport à la commission d'experts en attirant l'attention sur les questions les plus importantes qui avaient été soulevées lors de son examen. La démarche adoptée par la sous-commission a permis à nouveau à la commission d'experts de gagner du temps pour l'examen des observations à titre individuel et des demandes directes relatives aux conventions ratifiées.

Relations avec la Commission de l'application des normes de la Conférence

8. Un esprit de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité a toujours prévalu dans les relations de la commission avec la Conférence internationale du Travail et sa Commission de l'application des normes. La commission a toujours pris pleinement en considération les débats de la Commission de la Conférence, non seulement sur les questions générales touchant aux activités normatives et aux mécanismes de contrôle, mais surtout sur celles touchant à la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations liées aux normes. Ces dernières années, la commission a également accordé la plus grande attention aux commentaires sur ses méthodes de travail qui lui sont adressés par les membres de la Commission de l'application des normes et du Conseil d'administration.

9. Dans ce contexte, la commission se félicite à nouveau de la participation de M. Yokota, en sa qualité de président de la session de 2012 de la commission d'experts, en tant qu'observateur, à la discussion générale de la Commission de l'application des normes de la 102^e session (juin 2013) de la Conférence internationale du Travail. Elle a pris note de la décision de la Commission de la Conférence de demander au Directeur général de renouveler l'invitation au président de la commission d'experts pour la 103^e session (mai-juin 2014) de la Conférence et l'a acceptée.

10. Le président de la commission d'experts a invité la vice-présidente employeur (M^{me} Sonia Regenbogen) et le vice-président travailleur (M. Marc Leemans) de la Commission de l'application des normes de la 102^e session (juin 2013) de la Conférence internationale du Travail à participer à une séance spéciale de la commission lors de sa présente session. Ils ont tous deux accepté cette invitation.

11. Le président de la commission d'experts s'est félicité de la possibilité d'échanger des vues sur des questions d'intérêt commun avec les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence. Dans le contexte institutionnel actuel découlant de la session de la Commission de la Conférence de juin 2012, le dialogue entre les deux commissions est même devenu plus important. Le président a souligné que ce dialogue doit être constructif et s'inscrire dans un contexte de respect mutuel, de collaboration et de responsabilité, ce qui permettra de générer une atmosphère de confiance entre les deux commissions. Il a réaffirmé aux vice-présidents employeur et travailleur que la commission d'experts, tout en adhérant aux principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité, est attentive aux questions qui avaient été soulevées et qu'elle continuait à les prendre dûment en considération.

12. La vice-présidente employeur s'est félicitée de la possibilité qui lui est offerte de participer à cette réunion. En premier lieu, elle a souligné que les mécanismes de contrôle de l'OIT étaient de plus en plus pertinents et importants pour plusieurs raisons, parmi lesquelles l'examen par les tribunaux nationaux des obligations internationales des Etats Membres, la mondialisation des affaires et l'adoption par les sociétés multinationales de codes de conduite. Dans ce contexte, les employeurs s'étaient complètement engagés à assurer la pertinence, la viabilité et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. Le travail technique mené par la commission d'experts pour l'élaboration des observations est une partie inestimable et capitale du système de contrôle. Les employeurs ont également reconnu et apprécié le rôle précieux joué par le Bureau pour soutenir le travail de la commission d'experts.

13. En référence au processus en cours du suivi de la Commission de la Conférence de 2012, elle a déclaré qu'il y a eu quelques développements encourageants, mais que les mandats étaient loin d'avoir atteint un résultat définitif s'inscrivant dans une perspective d'avenir. Les employeurs ont estimé que les principes suivants ont été identifiés pour orienter l'action vers l'avenir: la nécessité de rétablir l'équilibre entre les différents organes de contrôle, ainsi que leur complémentarité de manière à supprimer tout double emploi; la nécessité de mieux articuler une hiérarchie progressive et une prévisibilité dans l'utilisation des différents organes de contrôle; la possibilité d'exiger le recours préalable à une

² Voir CEACR: paragr. 6 à 8 du Rapport général, 76^e session (novembre-décembre 2005); paragr. 13 du Rapport général, 77^e session (novembre-décembre 2006).

³ Voir CEACR: paragr. 7 à 8 du Rapport général, 78^e session (novembre-décembre 2007); paragr. 8 à 9 du Rapport général, 79^e session (novembre-décembre 2008); paragr. 7 à 8 du Rapport général, 80^e session (novembre-décembre 2009); paragr. 6 à 13 du Rapport général, 81^e session (novembre-décembre 2010); paragr. 6 à 12 du Rapport général, 82^e session (novembre-décembre 2011).

instance nationale avant qu'une réclamation ne soit présentée à l'OIT, ainsi que des critères de recevabilité plus objectifs aux fins de l'acceptation d'une réclamation en vue de sa discussion; la nécessité de renforcer la capacité des mandants à fournir conjointement des directives alternatives sur les conventions ou d'explorer d'autres possibilités pour la revue des normes du travail, comme prévu par la Constitution de l'OIT. La vice-présidente employeur a aussi indiqué qu'il a été possible de rétablir quelque peu la confiance entre les employeurs et les travailleurs. Cependant, beaucoup de progrès restent encore à faire. Les employeurs estiment que l'une des clés pour favoriser le progrès appartient à la commission d'experts et ils sont pleinement engagés à collaborer étroitement avec la commission à cet effet, dans un esprit de respect, de collaboration mutuelle et de responsabilité.

14. En ce qui concerne la question du droit de grève, les employeurs ont exprimé à plusieurs occasions l'avis qu'un «droit de grève» n'était pas régi par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Dans une récente communication à la commission d'experts, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) avait ajouté de nouveaux arguments concernant le «droit de grève» et la convention n° 87 en réponse à la communication sur le même sujet de la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle a ajouté qu'un changement important est intervenu dans le traitement par la Commission de la Conférence en juin 2013 des cas impliquant le «droit de grève», avec l'inclusion de la phrase suivante dans la plupart des conclusions relatives à ces cas: «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.» Cette phrase montre clairement que: premièrement, la Commission de la Conférence n'était pas parvenue à un consensus au sujet du fait que la convention n° 87 prévoit et garantit un «droit de grève»; et, deuxièmement, la Commission de la Conférence a accepté que, compte tenu de l'absence de consensus, elle n'était pas en mesure de demander aux gouvernements de modifier leur législation et leur pratique concernant les questions relatives à la grève. La déclaration figurant dans les conclusions de la Commission de la Conférence était en contradiction avec la position actuelle de la commission d'experts. Les employeurs ont considéré qu'une différence d'opinion de cette nature entre les deux principaux organes de contrôle de l'OIT sur une question d'une telle importance portait préjudice à l'Organisation et ne pouvait qu'entraîner à long terme une perte de crédibilité, d'autorité et donc de pertinence pour le système de contrôle. Les employeurs espéraient qu'il y aurait une certaine cohérence entre les deux piliers du système de contrôle sur cette question et que la commission d'experts réexamine en conséquence ses positions à ce sujet. Les employeurs avaient déclaré qu'ils étaient prêts à mener un examen approfondi et complet de la question de «l'action collective» dans le cadre d'une discussion générale à la Conférence. Ils ont donc respectueusement demandé à la commission d'experts de bien vouloir s'abstenir de formuler des observations relatives au «droit de grève» en attendant l'issue de la discussion générale sur le sujet.

15. En ce qui concerne le mandat de la commission d'experts et la question connexe de sa clarification, tout en se félicitant du fait que la commission d'experts a reconnu dans son rapport de 2013 que ses vues n'étaient pas juridiquement contraignantes, les employeurs ont regretté que, en fournissant des explications supplémentaires, une telle reconnaissance se soit avérée ambiguë. Ils ont appelé la commission d'experts à rédiger de manière concise et suffisamment claire un paragraphe à inclure dans ses rapports, clarifiant son mandat et le statut juridique de ses vues, en commençant par le rapport de 2014.

16. En ce qui concerne le rôle de contrôle de la commission d'experts, la vice-présidente employeur a reconnu que la détermination de l'existence de divergences entre la législation et la pratique nationales et les prescriptions des conventions impliquait un certain degré d'interprétation. Cependant, les employeurs ont estimé que ce n'est ni le rôle ni la fonction de la commission d'experts d'agir en tant qu'organe normatif en ajoutant de nouvelles règles aux conventions, et ce en recourant à une large interprétation, en comblant les lacunes ou en réduisant la flexibilité des conventions par des interprétations restrictives. Le pouvoir normatif appartient aux mandants de l'OIT. La commission d'experts ne peut pas non plus agir comme organe politique en utilisant le contrôle de certaines conventions pour critiquer les politiques générales d'un gouvernement, telles que les politiques d'assainissements budgétaires, ou en formulant des recommandations de ratifier certaines conventions. Ces questions relèvent de la compétence de la Conférence et du Conseil d'administration. Les employeurs admettent que les organes tripartites compétents sur les questions normatives ont un rôle plus volontariste à jouer et rappellent leur engagement à l'égard du mécanisme de révision des normes, dont le principe a été adopté par le Conseil d'administration, mais qui n'est pas encore opérationnel. Il devrait également être rappelé que, au cours de la discussion générale au sein de la Commission de la Conférence en 2013, les membres employeurs ont fait des propositions en vue d'améliorer l'efficacité du système de contrôle des normes, par exemple en traitant les manquements en matière d'envoi des rapports, en rendant le contrôle plus ciblé par la réduction du nombre d'observations et en mesurant le progrès en matière de conformité avec les conventions ratifiées de manière plus judicieuse et plus fiable. Les employeurs reconnaissent la forte charge de travail de la commission d'experts et soutiendraient toute initiative visant à régler cette question. Ils espèrent qu'une discussion sera engagée sur ces propositions.

17. En conclusion, les employeurs se sont fortement félicités du travail de la commission d'experts dans l'élaboration de ses observations. Leur souhait était de voir des conclusions judicieuses découler de ces observations. La commission d'experts peut être sûre de l'engagement continu des employeurs par rapport au fonctionnement et à la fiabilité du système de contrôle. Leurs critiques devraient être perçues comme une contribution à la préservation du système de contrôle afin de le rendre plus résilient à l'avenir.

18. Le vice-président travailleur a mis l'accent sur la nature informelle de la réunion entre la commission d'experts et les vice-présidents de la Commission de la Conférence, ajoutant que ce n'était pas l'occasion d'engager des discussions tripartites, lesquelles relèvent de la compétence du Conseil d'administration. En particulier, il appartient aux mandants tripartites de traiter les questions qui découlent du rapport de la Commission de la Conférence de juin 2012. Il a réitéré le soutien du groupe des travailleurs au rôle et au mandat de la commission d'experts, dont l'indépendance et l'expertise appellent leur respect. Il a également rappelé la complémentarité des rôles respectifs de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence.

19. Il a rappelé la position de son groupe selon laquelle la reconnaissance du droit de grève est basée sur une lecture conjointe des articles 3 et 10 de la convention n° 87. Il ne partage pas l'opinion des employeurs concernant la phrase adoptée dans les conclusions de la Commission de la Conférence dans les cas relatifs au droit de grève. Il a ajouté que, pour la majorité des Etats Membres de l'OIT, le droit à l'action collective a déjà été réglementé, y compris dans le cadre des instruments internationaux et régionaux. Il a également rappelé que le Comité de la liberté syndicale a déjà fixé un cadre indiscutable et qui n'a encore jamais été mis en doute. Il a exprimé la crainte de voir apparaître d'autres sujets de controverse concernant d'autres conventions, dont l'application pourrait être perçue comme une entrave à la compétitivité des entreprises.

20. Le vice-président travailleur s'est référé aux six propositions formulées par le groupe des employeurs au cours de la discussion générale à la Commission de la Conférence en juin et a estimé que l'objectif des six propositions, qui réside derrière l'apparente neutralité du langage, était d'affaiblir la commission d'experts.

21. En référence à la demande des employeurs pour un «avertissement» ou une «réserve», dans le but de présenter clairement le caractère non contraignant des opinions de la commission d'experts, il a estimé que cette idée n'était pas pertinente et qu'elle était de nature à porter atteinte au travail de la commission d'experts, qui serait automatiquement suspecté de partialité ou de manque d'objectivité. De son point de vue, l'articulation des mécanismes de contrôle sur l'application des normes serait compromise, et de là le rôle même de l'OIT. Un «avertissement» ou une «réserve» reviendrait à un déni de responsabilité et serait inadéquat compte tenu du mandat de la commission d'experts et de la nature évolutive du mandat que le Conseil d'administration lui a confié au travers des années. Il serait contraire à la Constitution de l'OIT qui, à la lumière des articles 19, 22 et 35, accorde une valeur particulière au travail de la commission d'experts. Il a souligné que la commission d'experts elle-même considère que ses analyses et ses conclusions ne seraient contraignantes que si une instance compétente, par exemple un organisme judiciaire, les considérait comme telles. Il a appelé la commission d'experts à ne pas modifier sa position et s'est référé à la récente décision du Conseil d'administration, demandant au Directeur général d'organiser des consultations, de manière prioritaire, avec l'ensemble des groupes, aux fins de soumettre des propositions concrètes à sa session de mars 2014 en vue de la résolution des principales questions en suspens concernant le système de contrôle.

22. En référence à la possibilité de recourir à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, même si son groupe ne souhaite pas s'engager sur cette voie, il a reconnu qu'elle demeure possible, et peut-être inévitable. En fait, l'article 37, paragraphe 1, serait la seule option. De plus, le groupe des travailleurs espère que le Conseil d'administration sera en mesure de discuter des options et des procédures possibles pour la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT.

23. Le vice-président travailleur a réitéré le soutien du groupe des travailleurs à la commission d'experts et veut croire qu'elle poursuivra son travail, en conformité avec son mandat et en toute confiance, sur la base des rapports reçus.

24. Dans sa réponse, la commission a réaffirmé son rôle technique et souligné qu'elle n'a pas intérêt à étendre son mandat et qu'elle ne désire pas non plus le faire. Elle continuera à remplir le mandat qui lui a été accordé par la Conférence et le Conseil d'administration. Rappelant que les questions soulevées en relation avec son mandat ont été pleinement traitées l'année dernière, la commission se réfère donc à son rapport général de 2013, en particulier à son paragraphe 33, dans lequel quatre facteurs principaux ont été identifiés; ils sont résumés ci-après:

- L'examen d'un vaste ensemble de rapports et d'informations pour effectuer un suivi de l'application des conventions et des recommandations requiert logiquement et inévitablement une évaluation, laquelle implique elle-même un certain degré d'interprétation tant de la législation nationale que du texte de la convention.
- La démarche suivie par la commission dans son analyse du sens des conventions met en exergue sa juste préoccupation d'égalité de traitement des Etats et d'uniformité dans l'application pratique. Cette attitude est essentielle pour la préservation des principes de légalité et pour le renforcement du degré de certitude.
- Les avis de la commission d'expert sur le sens des conventions sont largement acceptés parce que la commission se compose de personnes indépendantes, qui font autorité par leur connaissance du droit et leur expérience directe de la multiplicité des systèmes juridiques nationaux. Cette indépendance découle également du processus selon lequel ses membres sont choisis.

- Si les gouvernements venaient à percevoir les positions de la commission comme étant quelque peu dévaluées ou de valeur moins certaine, certains se sentiraient plus libres de méconnaître ses demandes ou ses invitations. Cela aurait inévitablement pour conséquence de compromettre le suivi méthodique et le caractère prévisible de l'application des normes. De plus, la Commission de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale et le Conseil d'administration s'appuient également sur le cadre formé au fil du temps par la commission d'experts à travers ses avis sur le sens des dispositions des conventions.

25. Concernant le droit de grève en relation avec la convention n° 87, la commission se félicite des opinions supplémentaires échangées et des arguments présentés par les deux vice-présidents, ainsi que des communications détaillées de l'OIE et de la CSI sur cette question. La commission a déjà présenté ses points de vue de manière extensive sur les raisons pour lesquelles le droit de grève fait partie de cette convention. La commission se félicite des communications des deux parties sur la nécessité d'examiner les situations dans les différents pays dans lesquels se posent des questions sur les relations entre le droit de grève et la législation nationale. Ces communications ont été utiles pour la commission dans l'accomplissement de ses responsabilités.

26. La commission a noté qu'elle a passé un temps considérable à discuter des questions soulevées et à préparer les communications sur ses positions. Bien qu'il s'agisse là d'un travail à l'évidence important pour la commission, il s'est fait au détriment du temps qu'elle devrait passer à examiner les rapports présentés par les gouvernements ainsi que les commentaires des partenaires sociaux. La commission avait également noté que cinq de ses membres étaient venus à Genève en février dernier (une activité sans précédent pour la commission) en partie pour répondre aux questions des mandants tripartites. Elle avait également réalisé une série d'ajustements à ses méthodes de travail au cours des années et voudrait continuer à le faire, notamment en examinant les propositions formulées au cours de la discussion générale de la Commission de la Conférence en juin 2013. Certains ajustements ont déjà été effectués cette année, sur la base des propositions constructives des partenaires sociaux au sujet de la longueur des observations de la commission et de la possibilité de transformer certaines demandes d'information en demandes directes.

27. La commission estime qu'il appartient à la Conférence internationale du Travail et à la Commission de l'application des normes de la Conférence de décider si sa conception des questions débattues devrait être soutenue ou révisée. Il s'agit là de décisions en définitive politiques qu'il appartiendra aux mandants tripartites de traiter et de résoudre. La commission n'est pas un organe politique.

28. La vice-présidente employeur, en réponse à la discussion, a remercié fortement la commission d'experts pour son engagement dans l'accomplissement de son rôle et pour le volume de travail accompli au cours d'une courte période. Elle a souligné que les employeurs ne souhaitent pas affaiblir le rôle de la commission d'experts mais qu'ils voulaient exprimer très clairement leur appréciation pour son travail. Elle a été encouragée par les déclarations claires des membres de la commission d'experts reconnaissant le rôle de celle-ci en tant qu'organisme technique, et non judiciaire, et l'a prié de travailler dans le cadre de ce mandat. En réponse à la déclaration faite par le vice-président travailleur, elle a ajouté que les employeurs ne désiraient pas introduire dans le rapport de la commission d'experts un «avertissement» mais une «clarification» destinée à préciser l'étendue de son mandat. Il devrait également être souligné que les employeurs n'ont jamais été jusqu'à demander à la commission d'experts de ne se livrer à aucune interprétation, son travail de contrôle impliquant logiquement un certain degré d'interprétation.

29. Le vice-président travailleur, en réponse à la discussion, a rappelé que le processus tripartite était entre les mains du Conseil d'administration. Il était satisfait de noter que personne ne voulait affaiblir la commission d'experts, dont le mandat a été clairement défini par les mandants tripartites. En conclusion, il a souligné que la commission d'experts n'avait pas besoin de clarifier son propre mandat.

30. Cette année, la commission d'experts a aussi tenu, pour la première fois, une réunion informelle d'information avec des représentants gouvernementaux. Les membres de la commission d'experts ont souligné que la commission tient son mandat de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration. Ils ont rappelé que la commission d'experts est un organe technique et qu'elle observe les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Les membres de la commission d'experts ont fourni des informations sur un certain nombre d'aspects ayant trait à leurs travaux, entre autres: un bref historique de la commission et de l'évolution de sa composition et de son mandat; son rôle dans le cadre du système de contrôle de l'OIT, et particulièrement sa relation avec la Commission de l'application des normes de la Conférence; les sources d'informations qu'elle utilise pour mener à bien ses travaux; les travaux préparatoires et l'examen des commentaires pendant ses séances plénières; les types de commentaires formulés dans ses rapports sur l'application des conventions ratifiées (article 22 de la Constitution de l'OIT); et les études d'ensemble sur la législation et la pratique des Etats Membres (article 19 de la Constitution de l'OIT). La commission d'experts a répondu aux questions soulevées par les représentants gouvernementaux sur son mandat, ses méthodes de travail et son approche. Tous les représentants gouvernementaux qui ont pris la parole se sont félicités de la tenue de la réunion informelle avec la commission d'experts et des éclaircissements apportés. Ils ont estimé que le dialogue entre la commission d'experts et les mandants de l'OIT était très important et, à cet égard, ont exprimé l'espoir que ces réunions informelles avec les représentants gouvernementaux se poursuivraient.

Mandat

31. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.

Document n° 106

GB.323/INS/5/Appendice I, L'initiative sur les normes –
Résultat de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87)
sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical,
1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les
modalités et pratiques de l'action de grève au niveau
national, mars 2015





Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/5/Appendice I

Section institutionnelle

INS

Date: 13 mars 2015

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes – Appendice I

Résultat de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

Les mandants tripartites se sont réunis à Genève du 23 au 25 février 2015, conformément à la décision GB.322/INS/5 adoptée par le Conseil d'administration à sa 322^e session (novembre 2014).

La réunion s'est déroulée dans un climat constructif. Les partenaires sociaux ont présenté une déclaration conjointe dans laquelle ils ont exposé un ensemble de mesures afin de trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le système de contrôle. Le groupe gouvernemental a exprimé la position commune des gouvernements sur le lien entre le droit de grève et la liberté syndicale et a prononcé une deuxième déclaration en réponse à la déclaration conjointe des partenaires sociaux. Les deux déclarations du groupe gouvernemental ainsi que la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sont jointes au présent document. Toutes les déclarations qui ont été faites pendant la réunion tripartite figureront dans le rapport de la réunion.

Au vu des progrès accomplis pendant la réunion tripartite, le Bureau tiendra compte des déclarations susmentionnées, en étroite consultation avec les trois groupes, lors de la préparation du document concernant l'initiative sur les normes en vue de la 323^e session du Conseil d'administration.

Annexe I

Déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs (23 février 2015)

Une voie possible

Les mandats de l'Organisation internationale du Travail reconnaissent aux travailleurs et aux employeurs le droit de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts professionnels légitimes.

Cette reconnaissance internationale par l'Organisation internationale du Travail exige des groupes des travailleurs et des employeurs qu'ils se penchent sur:

- le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), tel qu'il est défini dans son rapport de 2015;
- les modalités d'établissement de la liste de la Commission de l'application des normes et le rôle des représentants des travailleurs et des employeurs de la Commission dans l'élaboration des conclusions;
- l'amélioration du fonctionnement des procédures de contrôle (Comité de la liberté syndicale (CLS), article 24, article 26); et
- un accord sur les principes destinés à orienter le mécanisme d'examen régulier des normes et son établissement ultérieur.

I. Mandat de la CEACR

Les parties reconnaissent le mandat de la CEACR, tel qu'il est défini au paragraphe 29 de son rapport de 2015:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

II. Conférence internationale du Travail en 2015

Conclusions de la Commission de l'application des normes

- La participation à la discussion et à l'élaboration des conclusions par les porte-parole des travailleurs et des employeurs est essentielle.
- La Commission de l'application des normes devrait adopter des conclusions brèves, claires et simples. Ce que l'on attend des gouvernements en vue d'une meilleure application des conventions ratifiées devrait être clair et sans ambiguïté. Les conclusions pourraient également refléter les mesures concrètes convenues avec les gouvernements pour résoudre les questions relatives à l'application des normes. Ces conclusions devraient être l'expression de recommandations consensuelles. En l'absence de consensus, aucune conclusion ne sera adoptée. Les points de vue divergents peuvent être reflétés dans le compte rendu des travaux de la Commission.

Liste des cas

- Accord entre les travailleurs et les employeurs sur le nombre de cas à débattre dans la nouvelle configuration de la Conférence internationale du Travail; il est réaliste que la Commission de l'application des normes examine jusqu'à quatre cas par jour pendant six jours.
- Une liste longue de 40 cas (12 cas proposés par les employeurs/12 cas proposés par les travailleurs, les cas de double note de bas de page et jusqu'à 10 cas supplémentaires tels que convenus par les porte-parole des employeurs et des travailleurs), à publier 30 jours avant l'ouverture de la Conférence.
- La liste devrait assurer un équilibre entre les conventions fondamentales et les conventions techniques, la représentation géographique et le niveau de développement des pays.
- Pour les sessions de 2015 et 2016 de la Conférence, à titre d'essai, et sous réserve d'un examen par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs:
 - la liste restreinte comprendra jusqu'à trois cas choisis par chaque groupe, ces cas présentant un intérêt particulier pour le groupe;
 - ainsi qu'un nombre raisonnable de cas de double note de bas de page identifiés par la CEACR;
 - et, enfin, les autres cas arrêtés dans le cadre d'une négociation sur la base de critères objectifs;
 - le projet de liste devrait être établi par les porte-parole des travailleurs et des employeurs le vendredi précédant l'ouverture de la Conférence. Il deviendrait définitif après adoption par les groupes et avant adoption officielle par la Commission de l'application des normes.

III. Procédures de contrôle spéciales (CLS, article 24, article 26)

- Clarification des rôles et mandats du CLS et des procédures au titre des articles 24 et 26 dans le cadre du contrôle régulier des normes.
- Des critères de recevabilité clairs et objectifs, tels qu'ils sont énoncés dans la Constitution et le Règlement, seront réaffirmés et éventuellement complétés par d'autres, moyennant accord.
- Les mécanismes prévus aux articles 24 et 26 constituent de précieux outils lorsque le règlement du conflit n'est pas possible. Les réclamations et les plaintes devraient être

accompagnées d'une explication précisant les mesures qui ont été prises à l'échelle nationale pour résoudre la ou les questions faisant l'objet d'une plainte, en tant que de besoin, et indiquant les cas où ces mesures ne semblent pas avoir été suivies d'effet. Cela n'impose aucune obligation d'épuiser les recours internes.

- Les vice-présidents employeur et travailleur du Conseil d'administration (et, en cas d'accord, les organisations d'employeurs et de travailleurs) devraient s'efforcer d'engager des discussions bilatérales en vue de parvenir à une solution avant l'examen des cas par le Conseil d'administration.
- Il est prévu de procéder à l'examen du CLS et à la clarification des rôles et mandats du comité, et les parties conviennent que ce dernier présentera un rapport sur ces questions en mars 2016.

IV. L'établissement du mécanisme d'examen des normes

Modalités des objectifs du mécanisme d'examen des normes

Objectif général: L'OIT dispose d'un corpus solide de normes internationales du travail qui permet de répondre aux mutations constantes du monde du travail en vue de protéger les travailleurs, compte tenu des besoins des entreprises durables.

Principes communs des modalités du mécanisme d'examen des normes (discussion de la Section LILS en novembre 2011 convenant de l'établissement du mécanisme d'examen des normes)

- Création d'un cadre d'action cohérent, intégré aux mécanismes des normes de l'OIT;
- un corpus de normes clairement défini, solide et à jour;
- aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables;
- adoption des décisions par consensus;
- négociation de bonne foi afin de disposer d'un corpus de normes clairement défini, solide et à jour;
- les partenaires sociaux conviennent de respecter ces engagements.

Cadre: La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable constituerait le cadre de référence du mécanisme d'examen des normes.

Supervision et suivi des décisions du mécanisme d'examen des normes: Assurés par le Conseil d'administration dans le cadre de la Section LILS.

Groupe de travail tripartite: Le Conseil d'administration devrait établir un Groupe de travail tripartite.

Portée de l'examen: Toutes les normes internationales du travail, à l'exception des normes obsolètes, retirées, remplacées ou récemment regroupées, devraient faire l'objet d'une discussion et, moyennant accord, d'un examen. Dans un premier temps, les normes qui n'ont pas été examinées par le Groupe de travail Cartier et qui ont été adoptées entre 1985 et 2000, celles pour lesquelles le Groupe de travail Cartier avait demandé des informations complémentaires, celles définies par le Groupe de travail Cartier comme ayant un statut intérimaire, et celles devant être révisées pourraient faire l'objet d'un examen.

Composition: 24 membres, 8 G, 8 E, 8 T.

Méthodes de travail: Le groupe de travail se réunira pendant trois jours en mars et en novembre de chaque année.

La déclaration et les procédures convenues prendront effet à compter de la session du Conseil d'administration de mars 2015 jusqu'à la session du Conseil d'administration de novembre 2016, date à laquelle elles seront réexaminées conformément à la Constitution de l'OIT dans le cas où la question n'aurait pas été résolue par le dialogue social et où les méthodes de travail n'auraient pas été rétablies.

Annexe II

Déclaration du groupe gouvernemental

(23 février 2015)

Monsieur le Président,

1. Je prends la parole au nom des membres gouvernementaux participant à cette réunion tripartite.
2. D'emblée, je tiens à souligner, au nom des gouvernements, notre ferme volonté d'œuvrer pour que cette réunion parvienne à des progrès tangibles dans l'analyse de la question complexe en jeu. Nous travaillerons, sous votre conduite avisée, dans un esprit constructif et de bonne foi, afin de pouvoir présenter au Conseil d'administration des points de vue concrets qui l'aideront à adopter une décision éclairée au mois de mars. Monsieur le Président, vous pouvez compter sur le ferme appui des gouvernements pour que ces trois jours de travaux se soldent par un succès. Nous ne doutons pas que les autres participants à la réunion tripartite travailleront dans le même état d'esprit.
3. Monsieur le Président, le groupe gouvernemental a eu la possibilité de réfléchir de manière approfondie à la question qui nous est posée à tous, à savoir la relation entre la convention n° 87 sur la liberté syndicale et le droit de grève.
4. Le groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est un principe et droit fondamental au travail de l'OIT. Il reconnaît en outre expressément que, sans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne peuvent être pleinement garantis.
5. Néanmoins, nous notons également que le droit de grève, même s'il fait partie des principes et droit fondamentaux au travail de l'OIT, n'est pas un droit absolu. Sa portée et les conditions de son exercice sont réglementées au niveau national. Le document présenté par le Bureau décrit les règlements complexes que les Etats ont adoptés pour encadrer ce droit.
6. Nous sommes prêts, dès aujourd'hui, à envisager de débattre, dans la forme et le cadre qui seront considérés comme adaptés, de l'exercice du droit de grève. Nous pensons que l'ensemble complexe de recommandations et d'observations formulées au cours des 65 dernières années d'application de la convention n° 87 par les différents éléments du système de contrôle de l'OIT constitue une ressource précieuse pour de telles discussions, au même titre que les règlements très divers que les Etats et certaines régions ont adoptés pour encadrer le droit de grève.
7. Monsieur le Président, pour conclure, les gouvernements ne ménageront aucun effort pour parvenir à un résultat concret dans les jours à venir, grâce à la consultation et au dialogue.

Je vous remercie Monsieur le Président.

Annexe III

Déclaration du groupe gouvernemental

(24 février 2015)

Monsieur le Président,

1. Je prends la parole au nom des gouvernements participant à la présente réunion tripartite.
2. Nous prenons acte de la «Déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs» qui propose une voie à suivre concernant l'initiative de l'OIT sur les normes et dont nous avons pris connaissance hier, juste avant d'entrer en plénière. Nous nous félicitons des efforts déployés par les partenaires sociaux en vue de parvenir à une position commune sur une question extrêmement complexe et des progrès qu'ils ont accomplis en ce sens. Le système de contrôle de l'Organisation se trouvait dans l'impasse depuis trois ans. Nous prenons donc note de la volonté des partenaires sociaux de relancer leur dialogue.
3. Nous tenons à souligner que le groupe gouvernemental s'était soigneusement préparé à la tâche initiale que le Conseil d'administration avait confiée à la présente réunion tripartite. Nous avons exprimé notre position commune dans une déclaration détaillée et équilibrée, qui a été prononcée hier après-midi. Il est pour nous de la plus haute importance que cette déclaration soit reproduite dans le résultat et le rapport de la réunion, et prise en compte dans la recherche tripartite d'une solution pérenne au sein du Conseil d'administration.
4. Nous constatons que les questions soulevées par les partenaires sociaux dans leur déclaration relèvent essentiellement de la compétence du Conseil d'administration et qu'elles vont au-delà du mandat de la présente réunion tripartite. Nous voulons par conséquent qu'une discussion tripartite approfondie ait lieu à la prochaine session du Conseil d'administration en mars et nous sommes prêts à engager un débat constructif à cette occasion. Nous voulons en outre explorer les moyens de faire progresser la discussion au cours des semaines qui nous séparent de la session du Conseil d'administration.
5. Nous rappelons que, conformément à la Constitution de l'OIT, il incombe aux Etats Membres d'assurer de manière satisfaisante l'exécution et le respect des normes du travail. Nous sommes donc parties prenantes du bon fonctionnement du système de contrôle.
6. Nous appelons de nos vœux une coopération renouvelée et durable, et espérons vivement contribuer, dans un cadre tripartite, à une solution efficace et pérenne afin de régler les questions liées au système de contrôle – système qui est au cœur même de l'Organisation à laquelle nous appartenons tous.

Document n° 107

GB.323/INS/5/Appendice II, L'initiative sur les normes – Rapport final de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, mars 2015





Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/5/Appendice II

Section institutionnelle

INS

Date: 13 mars 2015

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes – Appendice II

Rapport final de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (Genève, 23-25 février 2015)

Introduction

1. La réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national s'est tenue du 23 au 25 février 2015 au Bureau international du Travail à Genève, conformément à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 322^e session (novembre 2014). Le Conseil d'administration avait alors décidé que la réunion, ouverte aux observateurs disposant d'un droit de parole au nom de leur groupe, serait composée de 32 gouvernements, 16 employeurs et 16 travailleurs, et ferait rapport à la 323^e session (mars 2015) du Conseil d'administration.
2. La réunion était saisie d'un document de référence comportant une partie I intitulée «La convention n° 87 et le droit de grève» et une partie II intitulée «Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national». Les deux annexes du document contenaient des informations sur les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, ainsi que des statistiques sur la grève et le lock-out, tirées de la base de données du BIT. Les participants ont favorablement accueilli ce document, estimant qu'il constituait une base de discussion utile¹.
3. La réunion était présidée par S.E. M. Apolinário Jorge Correia, ambassadeur, mission permanente de l'Angola, Président en exercice du Conseil d'administration. MM. Jorgen

¹ Ce document est paru sous la référence GB.323/INS/5/Appendice III.

Rønnest (Danemark) et Luc Cortebecq (Belgique) étaient respectivement les porte-parole des employeurs et des travailleurs.

La convention n° 87 et le droit de grève

4. *Le Greffier de la réunion* informe les participants que, suite aux réunions de groupe tenues plus tôt dans la journée, les travailleurs et employeurs se sont entendus sur une déclaration conjointe, et que le groupe gouvernemental a approuvé une autre déclaration ².
5. *Le Directeur général* souhaite la bienvenue aux participants et exprime l'espoir que, grâce à leurs efforts conjugués dans les jours qui vont suivre, le Conseil d'administration pourra prendre des décisions propices à un accord relatif aux mesures à prendre sur l'ensemble des questions interdépendantes constituant l'initiative sur les normes, et aux méthodes permettant d'assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes et du système de contrôle de l'OIT dans son ensemble.
6. *Le porte-parole des travailleurs* déclare que les représentants du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs avaient poursuivi leurs échanges après la 322^e session du Conseil d'administration afin de trouver une solution qui autoriserait, au moins partiellement, la reprise du fonctionnement du système de contrôle. La déclaration conjointe adoptée par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs comporte les éléments suivants:
 - respect du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR);
 - une Commission de l'application des normes opérationnelle en 2015;
 - une proposition pour l'établissement de la liste de cas individuels, devant être mise en œuvre à l'essai en 2015 et 2016, faisant appel à une participation accrue des porte-parole pour l'élaboration de conclusions consensuelles;
 - un réexamen des méthodes de travail du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, comme il est déjà prévu;
 - un réexamen du recours aux procédures des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT;
 - un accord sur les principes destinés à orienter le mécanisme d'examen régulier des normes, selon des lignes directrices à convenir.
7. L'orateur espère que les gouvernements sont conscients des avancées importantes réalisées par les travailleurs et les employeurs, et qu'ils les soutiendront. Cet accord permettra à l'OIT de réactiver le mécanisme de contrôle de l'application des normes. Il est d'une importance cruciale que le système de contrôle fonctionne bien afin de promouvoir universellement le travail décent, ce qui suppose une adhésion au dialogue social afin de lutter systématiquement contre les violations des normes. Les travailleurs ne ménageront aucun effort pour s'assurer que les propositions contenues dans la déclaration conjointe portent leurs fruits, mais il convient de prévoir que le Conseil d'administration réexamine ces propositions à sa 328^e session (novembre 2016).

² Ces déclarations sont reproduites intégralement dans le document GB.323/INS/5/Appendice I.

8. L'opinion des travailleurs n'a pas varié en ce qui concerne le droit de grève, qui est l'un des fondements de la démocratie et représente une option fondamentale pour les travailleurs, qui sont confrontés à la remise en cause systématique de la négociation collective, à la dangerosité des lieux de travail et à l'exploitation des travailleurs. Ce droit est protégé par la convention n° 87. L'orateur se félicite que les employeurs se soient engagés à rétablir des relations professionnelles harmonieuses et prend acte de leur reconnaissance du droit des partenaires sociaux de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts légitimes. Il demande que la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs ainsi que les observations des gouvernements soient communiquées au Conseil d'administration à sa prochaine session et donnent lieu à l'adoption de mesures concrètes.
9. *Le porte-parole des employeurs* estime que le dialogue social n'a pas été rompu au terme de la 322^e session du Conseil d'administration. Grâce aux bons offices des membres travailleurs, les discussions ont repris et les groupes ont pu adopter une position commune en matinée. Bien qu'il ait été impossible d'en informer les gouvernements à l'avance, il veut croire qu'ils appuieront cette démarche puisque, sans leur participation et leur contribution actives, le processus ne pourrait pas aboutir.
10. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental*³, une représentante du gouvernement de l'Italie déclare que, pour son groupe, le droit de grève est lié à la liberté syndicale, qui est l'un des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Le groupe considère également que la liberté syndicale, et notamment le droit des travailleurs d'organiser leurs activités pour promouvoir et protéger leurs intérêts, ne peut se réaliser pleinement si le droit de grève n'est pas garanti. Toutefois, bien qu'il fasse partie des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, ce droit n'est pas absolu: sa portée et ses conditions d'exercice sont fixées au niveau national. Le document d'information décrit les différentes réglementations que les Etats ont adoptées pour encadrer ce droit. Les gouvernements sont disposés à discuter de l'exercice du droit de grève sous la forme et dans le cadre jugés appropriés. Le corpus complexe de recommandations et d'observations élaboré durant soixante-cinq ans au sujet de la convention n° 87 par les différents organes du système de contrôle de l'OIT constitue une mine d'informations dans le cadre de ce débat.
11. *S'exprimant au nom du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)*, un représentant du gouvernement du Venezuela fait observer que les nombreuses informations sur les modalités et pratiques de l'action de grève contenues dans les études sur la région de l'Amérique latine ne figurent pas dans les sources citées dans le document d'information. Il rappelle que la réunion s'inscrit dans un cadre plus vaste, qui comprend la question de l'opportunité de demander à la Cour internationale de Justice (CIJ) de rendre d'urgence un avis consultatif ainsi que celle des méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. De l'avis du GRULAC, le droit de grève existe en droit international: c'est une composante essentielle de la liberté syndicale et du droit syndical. Les pays de la région attachent une grande importance au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, connu sous le nom de Protocole de San Salvador, deux instruments juridiquement contraignants qui mentionnent expressément le droit de grève. Le droit d'un syndicat d'organiser librement ses activités et de formuler son programme d'action, consacré par l'article 3 de la convention n° 87, serait restreint si ce syndicat ne jouissait pas du droit de grève, exercé conformément à la législation nationale. Si la question de la liberté syndicale n'est pas du ressort exclusif de la convention n° 87 ou de l'OIT, le

³ Première déclaration du groupe gouvernemental, reproduite intégralement dans le document GB.323/INS/5/Appendice I, annexe II.

Préambule de la Constitution de l'OIT, la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail consacrent le principe de la liberté syndicale. La difficulté qui s'est posée à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail en 2012 trouve son origine dans l'interprétation du droit de grève par la commission d'experts plutôt que dans l'existence du droit de grève lui-même. Cette réunion doit donc examiner les modalités de promotion de ce droit dans le cadre de la compétence de chaque organe du système de contrôle de l'OIT. On ne peut envisager la convention n° 87 isolément; il faut notamment tenir compte des dispositions de l'article 19 (8) de la Constitution de l'OIT, qui dispose qu'en aucun cas, l'adoption ou la ratification d'une convention ne peuvent être considérées comme affectant toute loi ou tout accord assurant aux travailleurs intéressés des conditions plus favorables que celles prévues par la convention.

12. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Zimbabwe fait observer que le droit de grève a été associé au fil des ans à la convention n° 87 en raison de la position prise par la commission d'experts. Se félicitant de la déclaration conjointe des travailleurs et des employeurs, il déclare que son groupe souhaite s'engager avec les autres intervenants pour trouver une solution durable au problème.
13. *S'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres (UE)*, un représentant du gouvernement de la Lettonie déclare que les 28 Etats membres de l'Union européenne ont ratifié la convention n° 87 et sont liés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui reconnaît le droit de négociation et d'actions collectives. La Cour de justice européenne a statué que le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, est un droit fondamental, mais que son exercice peut être soumis à certaines restrictions. Le différend qui a surgi en 2012 sur l'interprétation de la convention n° 87 pourrait être résolu en saisissant la CIJ ou en désignant un tribunal, conformément à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Bien qu'ils soient disposés à accepter cette saisine, dans le cadre d'un ensemble de propositions en six points, l'UE et ses Etats membres espèrent qu'elle pourra être évitée. La question soumise à cette réunion concerne la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Depuis l'entrée en vigueur de la convention n° 87, son application a été supervisée par la commission d'experts, la Commission de l'application des normes et le Comité de la liberté syndicale, sans que les gouvernements ne formulent constamment des objections, se contentant de faire part de leur désaccord sur certaines conclusions spécifiques. L'article 19 de la Constitution de l'OIT comporte une disposition normative minimale, selon laquelle les conventions ratifiées ne peuvent être considérées comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues dans les conventions de l'OIT. L'article 8 d) du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, protège le droit de grève; quelque 140 pays ont ratifié à la fois le Pacte et la convention n° 87. Même s'il n'est pas mentionné expressément dans la convention n° 87, le droit de grève est donc un corollaire de la liberté syndicale. Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit absolu: il peut être encadré par la législation et la pratique nationales. La réunion tripartite pourrait contribuer à une meilleure compréhension du droit de grève, assurant ainsi une issue favorable à la 323^e session du Conseil d'administration.
14. *S'exprimant au nom du Groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)*, un représentant du gouvernement de la Chine considère que le différend concernant l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève pourrait se résoudre grâce à des consultations tripartites. Le GASPAC se félicite de la déclaration conjointe du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. La grève est le recours ultime lorsque tous les autres moyens ont été épuisés. Le droit de grève n'est cependant pas absolu. Il est reconnu dans le droit national de 150 pays et régi par les lois nationales.

15. *S'exprimant au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède)*, une représentante du gouvernement de la Norvège appuie la déclaration de l'UE. On peut considérer que le droit de grève découle de la convention n° 87. Toutefois, l'OIT et ses organes de contrôle ne sont pas une entité isolée du reste de la planète. Un instrument international doit être interprété et appliqué à la lumière de l'ensemble du système juridique en vigueur à la date de l'interprétation. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait obligation aux parties contractantes de respecter le droit de grève, conformément à la législation nationale; 141 des 153 pays qui sont parties à la convention n° 87 ont ratifié le Pacte. Une interdiction générale de la grève limiterait considérablement l'aptitude des syndicats à défendre les intérêts de leurs membres. Dans de nombreux pays, les employeurs peuvent recourir au lock-out. A la lecture de déclarations antérieures remontant jusqu'à 2012, les pays nordiques relèvent que la quasi-totalité des Etats Membres reconnaissent le droit de grève. De la même manière, il semble que les employeurs admettent qu'un droit de grève général pourrait découler de la convention n° 87 et que leurs objections sont liées aux limites de ce droit. L'interprétation que la CEACR a donnée de la convention n° 87 est conforme à l'article 31 de la Convention de Vienne. La grève est un moyen de pression qui permet aux travailleurs de défendre leurs intérêts; le sens ordinaire du mot «programmes» inclut donc naturellement ce mode d'action. Etant habilitée à interpréter la signification générale du droit de grève aux termes de la convention n° 87, la CEACR devrait également pouvoir en définir les limites. Plus un Etat tarde à formuler une objection à la jurisprudence de la CEACR, plus les interprétations de la commission acquièrent un poids spécifique. Il semble que la plupart des gouvernements acceptent les recommandations de la CEACR et adoptent des mesures pour y donner suite. Plusieurs traités internationaux régissent le droit de grève; il serait paradoxal que l'OIT ne le reconnaisse pas dans ses conventions. La CEACR devrait continuer à interpréter et appliquer les instruments en tenant compte de l'évolution de la société et de la législation. S'il est impossible de trouver un accord sur la convention n° 87 et le droit de grève durant cette réunion, la saisine de la CIJ s'imposera.
16. *Un représentant du gouvernement des Etats-Unis* déclare regretter que le mandat de la CEACR ait été contesté, car elle est un organe essentiel de l'OIT, qui a reçu l'appui de tous les gouvernements des Etats-Unis durant les soixante dernières années. Il faut impérativement traiter cette question de manière à renforcer le système de contrôle de l'OIT. Depuis l'adoption de la convention n° 87 il y a plusieurs décennies, la CEACR et le Comité de la liberté syndicale ont formulé des observations et des recommandations au sujet du droit de grève. La convention n° 87 vise à protéger la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs et le droit d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes. Œuvrant dans le cadre de leurs mandats, ils ont fait observer, lors de l'examen de cas spécifiques, que la liberté syndicale, et plus particulièrement le droit des travailleurs d'organiser leurs activités dans le but de promouvoir et de protéger leurs intérêts, ne peut se réaliser pleinement si le droit de grève n'est pas garanti. Telle est également la logique suivie par les Etats-Unis, où la législation nationale sur les relations de travail protège les droits des travailleurs, et la Cour suprême considère la grève comme une activité protégée. Le Comité de la liberté syndicale a unanimement confirmé qu'il existait un lien entre le droit de grève et la liberté syndicale et a appliqué ce raisonnement dans près de 3 000 cas. Les Etats-Unis conviennent que la convention n° 87 protège le droit de grève, même si ce dernier n'y est pas expressément mentionné. Ils accordent leur plein soutien à la CEACR et au Comité de la liberté syndicale qui, depuis plus de soixante ans, formulent des observations et des recommandations non contraignantes au sujet de la protection, de la portée et des modalités d'exercice du droit de grève. Les Etats-Unis se félicitent de la tenue de cette réunion, qui offre aux Etats Membres un forum pour débattre des modalités de promotion de ce droit, et espère que les organes de contrôle de l'OIT pourront poursuivre leurs activités sans entraves.

17. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* déclare que le droit de grève est un aspect essentiel de la convention n° 87, qui a été transposé dans la législation nationale de son pays. C'est un outil essentiel pour encadrer les négociations, mais ce n'est pas un droit absolu: il doit être exercé en fonction des circonstances, de la législation et de la pratique nationales. L'existence du droit de grève a été réaffirmée par la CEACR depuis de nombreuses années: contester maintenant cette interprétation reviendrait à remettre en cause l'ensemble du système de contrôle des normes et son impact sur les autres juridictions.
18. *Un représentant du gouvernement de la France* déclare qu'il faut clore le débat sur l'interprétation des normes afin que l'OIT puisse se concentrer sur le cœur de son mandat, à savoir la promotion du travail décent et l'établissement et le suivi des normes internationales du travail. L'OIT doit pouvoir disposer d'instruments, acceptés par toutes les parties, lui permettant de trancher les éventuels différends d'interprétation qui surgiront. La France considère que le droit de grève est une composante essentielle des libertés fondamentales, comme en atteste sa Constitution. L'orateur se félicite du consensus qui semble se dessiner, à savoir la reconnaissance d'un droit de grève universel découlant de la convention n° 87 et la mise en place d'un processus tripartite afin d'en examiner les modalités d'exercice.
19. *Un représentant du gouvernement de l'Inde* déclare que le système de contrôle fait partie intégrante de l'OIT, dont la Constitution devrait régir toutes les décisions liées à son fonctionnement. La Conférence internationale du Travail est l'instance suprême mandatée pour décider des questions liées au travail. Le droit de grève est essentiel et devrait être encadré par les lois nationales. Ce n'est pas un droit absolu, mais les restrictions qui y sont apportées devraient être maintenues à leur minimum.
20. *Un représentant du gouvernement de la Jordanie* déclare que le différend devrait être résolu par le dialogue entre les partenaires sociaux. La Jordanie fonde des espoirs sur la déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs. L'orateur se dit convaincu que les mandants tripartites pourront résoudre le problème sans faire appel à des instances extérieures.
21. *Un représentant du gouvernement du Japon* déclare que cette question doit être résolue par la voie de consultations tripartites. Estimant de la plus haute importance que les organes de contrôle de l'OIT reprennent dès que possible leur fonctionnement normal et, pour ce qui est du droit de grève, examinent les cas individuels en tenant dûment compte du principe du tripartisme ainsi que des législations et des pratiques de chaque pays, il se félicite que les employeurs et les travailleurs soient parvenus à un consensus.
22. *Un représentant du gouvernement du Mexique* déclare que son pays attache une grande importance à la liberté syndicale et au droit de grève qui sont protégés par la Constitution de son pays depuis 1917. Bien que le droit de grève ne soit pas expressément mentionné dans la convention n° 87, il est protégé par le droit international et doit donc l'être également en vertu de cet instrument. C'est un droit fondamental qui n'a cependant pas un caractère absolu. Les organes de contrôle de l'OIT devraient pouvoir s'appuyer sur une base juridique solide pour examiner les cas dans lesquels ce droit est en jeu. Il faut donc se féliciter de la déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs. Les principes établis par la CEACR et le Comité de la liberté syndicale contribuent, entre autres, à améliorer la protection des droits de liberté syndicale. Le Mexique attache une importance particulière à la clarté, à l'impartialité et à la transparence du mandat de la CEACR ainsi qu'au fonctionnement des procédures de contrôle. En convenant que le droit de grève est un droit inhérent à la liberté syndicale et en parvenant à un consensus sur le cadre juridique qui protège ce droit, et sur les principes directeurs d'un mécanisme d'examen des normes, l'OIT pourrait aller de l'avant et améliorer son système de contrôle.

23. *Une représentante du gouvernement de l'Italie* déclare que le droit de grève constitue un droit fondamental du travail sans lequel la liberté syndicale ne peut exister, comme en témoigne la Constitution italienne. L'Italie est d'accord avec l'interprétation de la convention n° 87 par les organes de contrôle de l'OIT. Cette dernière étant l'institution spécialisée des Nations Unies chargée de la promotion des droits humains et du travail, le droit de grève a toute sa place au sein de l'Organisation. La réunion tripartite devrait expressément reconnaître que le droit de grève est déjà protégé en vertu de la convention n° 87 et que les Etats Membres sont tenus de le respecter, en tant que principe fondamental et droit au travail.
24. *Un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran* déclare qu'il faut impérativement lever toute ambiguïté sur la portée du droit de grève. L'uniformisation des termes, des définitions et des concepts liés à ce droit contribuerait également à la fiabilité et à la comparabilité internationale, dans le temps et dans l'espace, des statistiques relatives à l'action de grève. La Conférence internationale des statisticiens du travail s'est penchée à trois reprises sur la question de la grève; lors de sa dernière réunion, elle a adopté une résolution sur la grève, le lock-out et les autres actions liées aux conflits de travail, qu'il conviendrait de prendre en considération. La question actuellement débattue concerne l'ensemble du système normatif; le Bureau devrait donc élargir ses travaux afin de concevoir un mécanisme d'examen des normes et d'en préparer la mise en œuvre.
25. *Un représentant du gouvernement du Panama* déclare que le droit international public garantit le droit de grève. Bien que ce dernier ne soit pas expressément cité dans la convention n° 87, il est protégé par cet instrument. Le Panama partage l'avis du Comité de la liberté syndicale selon lequel le droit de grève est un corollaire indissociable de la liberté syndicale. Il est également inscrit dans d'autres instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte sociale européenne, la Charte interaméricaine des garanties sociales de 1948 et le Protocole de San Salvador de 1988. En vertu de ces instruments, les Etats parties doivent garantir le droit de grève dans leur législation nationale, ou le reconnaître expressément en cas de conflit d'intérêts, sous réserve des conventions collectives applicables. L'article 69 de la Constitution du Panama reconnaît le droit de grève, dont l'exercice est garanti par la législation nationale. Toute restriction du droit de grève dans la fonction publique panaméenne est conforme aux prescriptions de l'OIT en la matière.
26. *Un représentant du gouvernement de l'Argentine* déclare que les dispositions de la convention n° 87 et le droit de grève sont garantis par l'article 14bis de la Constitution nationale. Le droit de grève n'est pas absolu mais c'est un droit de l'homme; il ne doit être restreint que dans les services essentiels ou dans des circonstances particulières qui devraient être laissées à l'appréciation d'un organe indépendant compétent. En outre, les Etats sont aussi tenus de respecter les limites énoncées à l'article 53 de la Convention de Vienne. Le droit de grève étant un droit de l'homme consubstantiel à la convention n° 87, ces limites lui sont également applicables.
27. *Un représentant du gouvernement de la Chine* se félicite de la déclaration conjointe des partenaires sociaux. La Chine a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et veut croire que la question actuellement débattue pourra se résoudre par la consultation tripartite.
28. *Un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela* remercie le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs pour leur déclaration conjointe et dit espérer que la réunion permettra de trouver un consensus tripartite, conformément aux principes du Conseil d'administration. Son gouvernement continue de croire que ce problème pourrait être traité en saisissant la CIJ en vertu de l'article 37 (1) de la Constitution de l'OIT, ce qui aurait évité les coûts élevés de la réunion tripartite. Le

Venezuela a ratifié la convention n° 87 de l'OIT, et le droit de grève est protégé par sa Constitution et sa législation. Le gouvernement du Venezuela fait un avec les travailleurs; il est très attaché aux droits des travailleurs, en particulier au droit de grève. La crise qui perdure depuis 2012 porte sérieusement préjudice à l'OIT et nuit à sa crédibilité dans le monde du travail.

(La séance est levée pour reprendre l'après-midi du mardi 24 février.)

29. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental*, une représentante du gouvernement de l'Italie fait une seconde déclaration, approuvée par le groupe⁴. Prenant acte de la déclaration conjointe des partenaires sociaux, elle se félicite de leurs efforts en vue de parvenir à une position commune. Il importe que les deux déclarations du groupe gouvernemental soient reflétées dans les résultats ou le rapport de la réunion, voire les deux, et qu'elles soient prises en compte dans la recherche d'une solution pérenne au sein du Conseil. Les questions soulevées par les partenaires sociaux relèvent essentiellement de la compétence du Conseil d'administration et vont au-delà du mandat de la réunion. Il conviendrait donc de tenir des discussions tripartites globales à la prochaine session du Conseil d'administration et d'explorer les moyens de faire progresser la discussion avant la tenue de cette session. En vertu de la Constitution de l'OIT, les Etats Membres sont responsables de la mise en œuvre et du respect effectifs des normes du travail et sont donc aussi parties prenantes du bon fonctionnement du système de contrôle. Le groupe appelle de ses vœux une coopération renouvelée et espère contribuer, dans un cadre tripartite, à l'élaboration d'une solution durable et efficace pour le système de contrôle.
30. *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela déclare que la réunion ne doit pas dévier du mandat original que le Conseil d'administration lui a fixé à sa 322^e session (novembre 2014). Le GRULAC interviendra sur les questions soulevées dans la déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs lors de la 323^e session de Conseil d'administration (mars 2015).
31. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine se félicite de la déclaration conjointe des partenaires sociaux, qui traduit une reprise du dialogue social et du consensus par la consultation. La question de l'interprétation de la convention n° 87 doit être traitée en interne, par le biais du dialogue social et de la consultation tripartites.
32. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Zimbabwe fait observer qu'une nouvelle dynamique s'est instaurée et que la déclaration conjointe constitue une base utile pour aplanir les difficultés. Son groupe souhaite participer à l'élaboration d'un accord, dans l'esprit du tripartisme.
33. *S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM)*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis déclare que la force et l'autorité du système de contrôle de l'OIT sont d'une importance fondamentale pour l'Organisation dans son ensemble et garantissent l'application des normes du travail dans le monde entier. Il est impératif de trouver une solution efficace et durable, et il faut espérer que la déclaration conjointe des partenaires sociaux constitue un pas dans la bonne direction. Cette déclaration contient des éléments dont le Conseil d'administration devra discuter, et les gouvernements souhaitent participer à ce débat.
34. *S'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses Etats membres*, un représentant du gouvernement de la Lettonie note que la déclaration conjointe porte principalement sur des

⁴ Cette déclaration est reproduite intégralement dans le document GB.323/INS/5/Appendice I, annexe III.

questions qui intéressent l'ensemble des mandants et qui seront examinées à la prochaine session du Conseil d'administration. Il souligne que la première déclaration du groupe gouvernemental reconnaissait que le droit de grève est lié à la liberté syndicale et qu'il est impossible de réaliser pleinement la liberté syndicale, et notamment le droit des organisations de mener des activités afin de promouvoir et de protéger les intérêts des travailleurs, si ce droit n'est pas garanti. Il fait toutefois observer que le droit de grève n'est pas absolu, et que sa portée et ses conditions d'exercice sont réglementées au niveau national. Ce consensus devrait se refléter dans les résultats et le rapport de la réunion. Les Etats sont responsables de la mise en œuvre des conventions et veillent à leur application; en cas de litige, des solutions peuvent être trouvées dans le cadre de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. L'UE et ses Etats membres attachent une grande importance au rôle de l'OIT dans la défense des droits humains et à son système de contrôle.

35. *Un représentant du gouvernement de l'Australie* se félicite de la déclaration conjointe des partenaires sociaux. La nature tripartite de l'OIT continue de bien la servir. Son gouvernement soutient activement les activités régulières de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale. La déclaration conjointe pave la voie au bon fonctionnement du Comité de la liberté syndicale. Son gouvernement prend acte de l'accord sur le mandat de la CEACR, à savoir que ses opinions et recommandations font autorité mais ne sont pas contraignantes, et convient que la déclaration conjointe devra être examinée à la session de mars 2015 du Conseil d'administration. Son gouvernement s'engage à collaborer avec toutes les parties afin de parvenir à un résultat qui appuie et renforce le système de contrôle de l'OIT.
36. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* se félicite de la déclaration conjointe des partenaires sociaux, la considérant comme une première étape importante en vue de renforcer l'efficacité du système de contrôle. Soulignant l'importance du consensus au sein du groupe gouvernemental, il se dit intéressé par les points de vue des partenaires sociaux sur la déclaration des gouvernements selon laquelle «le droit de grève est lié à la liberté syndicale» et que «sans protection de ce droit, la liberté syndicale, en particulier le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs, ne peut être pleinement garantie». Compte tenu de la structure tripartite de l'OIT, la participation des gouvernements aux discussions au sein du Conseil d'administration à la session de mars 2015 sera très importante et contribuera à promouvoir l'accord temporaire des partenaires sociaux afin d'apporter une solution durable en ce qui concerne la convention n° 87.
37. *Un représentant du gouvernement du Japon* déclare que son gouvernement se félicite des efforts déployés par les partenaires sociaux pour parvenir à la déclaration conjointe. Si l'ensemble des mesures envisagées constitue une base solide pour améliorer le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT, de nombreux points restent à discuter pour le rendre opérationnel. Les discussions devront se poursuivre à la prochaine session du Conseil d'administration. La participation des gouvernements à ce débat revêt une grande importance car ils sont responsables de la mise en œuvre et du respect effectifs des normes du travail.
38. *Le porte-parole des employeurs* convient que toutes les interventions devraient être reflétées et prises en compte dans le résultat de la réunion et le rapport et que le Conseil d'administration devra examiner la plupart des sujets abordés ici. Il tient à préciser que la divergence fondamentale entre les employeurs et les travailleurs concernant l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève subsiste, mais que cela ne devrait pas empêcher le système de contrôle de l'OIT de retrouver un fonctionnement harmonieux afin de protéger les droits des travailleurs. Les groupes se sont entendus sur les modalités d'établissement de la liste des cas individuels pour 2015 et 2016, qui pourront être réexaminées en cas de dysfonctionnement. Cependant, les employeurs sont déterminés à

trouver une solution viable en ce qui concerne les discussions et les conclusions de la Commission de l'application des normes. La déclaration conjointe prévoit une participation tripartite qui devrait permettre d'aboutir à des conclusions brèves et claires à l'intention des gouvernements. Les employeurs s'attendent en outre à ce que le Comité de la liberté syndicale se réunisse avant le Conseil d'administration pour discuter des cas, comme il l'a fait jusqu'ici. Il conviendra d'engager ensuite des discussions sur la modification éventuelle de certaines dispositions relatives aux procédures prévues aux articles 24 et 26 de la Constitution et sur l'établissement d'un mécanisme régulier d'examen des normes. Aucune ligne directrice n'a été donnée en ce qui concerne le Comité de la liberté syndicale, qui doit lui-même traiter cette question et faire rapport au Conseil d'administration. Le cas échéant, le groupe des employeurs sera disposé à collaborer avec les gouvernements et les groupes régionaux pour discuter de la déclaration conjointe.

39. *Le porte-parole des travailleurs* s'excuse pour le fait que les gouvernements n'ont pas pu disposer du temps voulu pour répondre adéquatement à tous les éléments figurant dans la déclaration conjointe des travailleurs et des employeurs. Cette déclaration n'est pas conçue comme un projet de conclusions, mais fixe des priorités conjointes et réaffirme l'engagement des partenaires sociaux à sortir de l'impasse. Les travailleurs font observer que la déclaration des gouvernements reconnaît le droit de grève et son lien avec la liberté syndicale; la position des gouvernements n'est pas très éloignée de celle des partenaires sociaux. Les travailleurs et les employeurs souhaitent que le système de contrôle fonctionne bien: cela signifie que la CEACR doit continuer à interpréter la convention n° 87 comme elle l'a fait jusqu'à présent. Il est vrai que, dans leur déclaration conjointe, les travailleurs et les employeurs ont associé les problèmes liés à l'initiative sur les normes au droit de grève; ils considèrent que cette approche contribuera utilement aux prochains débats au sein du Conseil d'administration, aidera le Bureau à élaborer un document pour le Conseil et constituera la base de discussions fructueuses au sein de la Commission de l'application des normes lors de la Conférence internationale du Travail en juin 2015.

Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

40. *Un représentant du gouvernement de l'Inde* souligne que les partis politiques, les syndicats et les organisations sociales et autres sont essentiels au fonctionnement démocratique de la société et du gouvernement. La Constitution nationale, adoptée en 1950, garantit les droits fondamentaux que sont le droit de constituer des associations et syndicats et d'y adhérer, la liberté de parole et d'expression, ainsi que la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire. Ces libertés peuvent être soumises à certaines restrictions, pour autant qu'elles soient raisonnables, c'est-à-dire non arbitraires ou n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire dans l'intérêt du public. La loi de 1926 sur les syndicats et la loi de 1947 sur les conflits du travail sont les deux principaux instruments législatifs régissant la liberté syndicale et le droit de négociation collective des travailleurs en Inde. La loi sur les conflits du travail prévoit la protection des dirigeants syndicaux et des syndicalistes contre tout acte de discrimination antisyndicale. Elle prévoit également que l'ingérence dans les activités des syndicats et la persécution des travailleurs participant à ces activités et aux grèves légales constituent des pratiques déloyales en matière de travail. Si la législation indienne ne restreint ni n'encourage l'action de grève, les dispositions de la loi sur les conflits du travail prévoient un mécanisme de réglementation dans l'intérêt des relations professionnelles et du public.
41. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Zimbabwe remercie le Bureau pour le document de référence très complet que celui-ci a préparé. Les renseignements factuels qu'il contient ont aidé les participants à comprendre et évaluer les liens entre le droit de grève et la liberté syndicale et fourniront une base utile

aux discussions qui auront lieu à la prochaine session du Conseil d'administration. Le droit de grève est consacré dans la Constitution ou la législation du travail d'un certain nombre de pays africains, même si son degré de réglementation varie d'un pays à l'autre. Les gouvernements des autres pays africains, ainsi que leurs partenaires sociaux, révisent actuellement leur législation du travail et, par conséquent, se penchent sur la question du droit de grève.

42. *Un représentant du gouvernement du Panama* souligne que, dans son pays, le droit de grève est reconnu par la loi et confirmé par la jurisprudence. La Constitution de 1941 reconnaissait le droit de grève, mais interdisait les grèves de solidarité et les grèves dans les services publics. En revanche, dans la Constitution de 1946, les seules restrictions à l'exercice du droit de grève concernent les services publics tels que définis par la loi, et les grèves de solidarité sont donc autorisées. L'intervenant précise en outre que, par sa décision du 7 mars 1950, la Cour suprême de justice avait déclaré inconstitutionnel l'article 321 du Code du travail, qui interdisait les grèves dans les services publics. Le raisonnement de la Cour était basé sur le fait que le législateur avait outrepassé ses compétences en élaborant des dispositions législatives à partir du principe constitutionnel qui n'interdisait en aucun cas le droit de grève, mais prévoyait uniquement que la loi pouvait limiter l'exercice de ce droit dans les services publics. Les restrictions au droit de grève n'ont pas pour effet d'annuler ce droit. Elles visent uniquement les services publics dans les cas prévus par la loi. Ces considérations d'ordre juridique ont pour seule exception l'exercice du droit de grève par les agents de la fonction publique employés par l'Autorité du Canal de Panama, laquelle est investie d'un mandat constitutionnel spécial pour garantir le transit efficace et ininterrompu de navires de toutes les nations, conformément au titre XIV de la Constitution. Une décision du 27 avril 2009 établit que les dispositions de la loi n° 19 de 1997 interdisant les grèves au sein de l'Autorité du Canal de Panama ne sont pas inconstitutionnelles. En outre, la loi susmentionnée n'est pas un obstacle au droit de grève exercé conformément aux normes juridiques régissant la relation de travail avec des prestataires privés dans le cadre de l'élargissement du canal. La jurisprudence montre que le droit de grève est largement protégé, dans la mesure où la Constitution n'interdit pas les grèves dans les services publics, mais prévoit certaines restrictions à l'exercice de ce droit dans les services publics déterminés par la loi (décision de la Cour suprême du 23 mars 1999). Le droit de grève est lié à la liberté syndicale et à la négociation collective, comme la jurisprudence l'a établi à de nombreuses reprises. Dans sa décision du 2 octobre 2006, la Cour suprême de justice, après avoir examiné la constitutionnalité des dispositions du décret-loi n° 8 de 1998 régissant le travail maritime, souligne que les conventions collectives sont indissociables de la liberté syndicale et du droit de grève. Elle a également mis ce lien en évidence à d'autres occasions (par exemple dans ses décisions du 22 juillet 1998 et du 21 juillet 2009). En outre, en vertu de l'article 401 du Code du travail, l'employeur doit négocier une convention collective si un syndicat le demande. Enfin, le droit de grève ne saurait être envisagé en dehors du contexte des relations professionnelles; il s'agit incontestablement d'un droit fondamental, mais non d'une fin en soi.
43. *Un représentant du gouvernement de l'Algérie* indique que, dans son pays, le droit syndical et le droit de grève sont des droits fondamentaux reconnus à tous les travailleurs et protégés par la Constitution. A cet égard, l'article 56 de la Constitution établit que le droit syndical est reconnu à tous les citoyens et l'article 57 dispose que le droit de grève s'exerce dans le cadre prévu par la loi. Ces droits sont consacrés par la législation nationale du travail au travers de la loi n° 90-02 du 6 février 1990 sur la prévention et le règlement des conflits collectifs du travail et l'exercice du droit de grève, et de la loi n° 90-14 du 2 juin 1990 relative à l'exercice du droit syndical. Les dispositions de ces lois s'appliquent à tous les travailleurs et employeurs, personnes physiques ou morales, à l'exclusion du personnel civil et militaire des services de la Défense nationale.

44. Toutefois, l'action de grève est considérée comme une solution de dernier recours, une fois toutes les voies de dialogue épuisées. Ainsi, la loi n° 90-02 du 6 février 1990 évoquée plus haut a introduit des modalités et mesures de prévention visant à éviter, autant que possible, le recours à la grève et à promouvoir la consultation et le dialogue entre les partenaires sociaux pour régler les conflits du travail. La législation prévoit des mécanismes de conciliation pour essayer de régler les conflits sans recourir à la grève. A défaut de procédure conventionnelle de conciliation, ou en cas d'échec de celle-ci, l'inspection du travail territorialement compétente est saisie du conflit collectif du travail par l'employeur ou les représentants des travailleurs. En cas d'échec de la procédure de conciliation sur tout ou partie du conflit, l'inspecteur du travail établit un procès-verbal de non-conciliation. Dans ce cas, les parties peuvent convenir de recourir à la médiation ou à l'arbitrage, tel que prévu par la législation.
45. A défaut de règlement des questions faisant l'objet d'un recours, l'autorité supérieure convoque les parties au conflit collectif du travail à une réunion de conciliation en présence des représentants de l'autorité chargée de l'inspection de la fonction publique et de l'inspection du travail territorialement compétente. Pendant cette réunion, s'il est constaté que le conflit porte sur l'interprétation des dispositions légales ou réglementaires, l'autorité chargée de la fonction publique soumet alors ces questions au Conseil paritaire de la fonction publique. Si le conflit persiste après épuisement des procédures de conciliation et accessoirement de médiation prévues par la loi, et à défaut d'autres voies de règlement éventuellement prévues par accord ou convention entre les parties, les travailleurs peuvent exercer leur droit de grève dans les conditions et selon les modalités définies par la loi n° 90-02 du 6 février 1990. Dans ce cas, l'organisation de travailleurs concernée est convoquée (l'employeur en ayant été avisé) en assemblée générale tenue sur les lieux de travail habituels à l'effet de l'informer sur les points de désaccord persistants et de se prononcer quant à un éventuel arrêt concerté et collectif du travail. L'organisation de travailleurs entend, à leur demande, les représentants de l'employeur ou de l'autorité administrative concernée.
46. Le recours à la grève est approuvé par un vote à bulletin secret à la majorité des travailleurs réunis en assemblée générale, laquelle devrait être constituée d'au moins la moitié des travailleurs composant le collectif concerné. Une fois approuvée conformément à la loi, la grève prend effet à l'expiration d'un délai de préavis qui court à compter de la date de son dépôt auprès de l'employeur; l'inspection du travail compétente en est également informée. La durée du délai de préavis est fixée par voie de négociation et ne peut être inférieure à huit jours à compter de la date de dépôt du préavis. Les parties au conflit collectif du travail sont tenues, pendant la période de préavis et après le déclenchement de la grève, de poursuivre leurs négociations en vue de régler le désaccord faisant l'objet du conflit. Ainsi, le droit de grève exercé dans le respect des dispositions prévues est protégé par la loi et l'action de grève déclenchée dans ces conditions ne rompt pas la relation de travail. Elle en suspend les effets pour la durée de l'arrêt collectif du travail, sauf dans ce que les parties au différend sont convenues par convention ou accord. Aucune sanction ne peut être imposée aux travailleurs en raison de leur participation à une grève déclenchée dans les règles et selon les conditions prévues par la loi. Toutefois, lorsque la grève concerne des activités dont l'interruption complète est de nature à porter atteinte à la continuité des services publics essentiels, à des activités économiques vitales, à l'approvisionnement de la population ou à la sauvegarde des installations et biens existants, la poursuite des activités indispensables est organisée en la forme d'un service minimum obligatoire ou résultant de négociations, de conventions ou d'accords, conformément à la loi. Le service minimum obligatoire est organisé dans un certain nombre de services, notamment les services hospitaliers de garde, d'urgence et de distribution de médicaments; les services liés au fonctionnement du réseau national de télécommunications et les services de radiodiffusion et de télédiffusion; ou encore les

services liés à la production, au transport et à la distribution d'électricité, de gaz, de produits pétroliers et d'eau.

47. *Un représentant du gouvernement de l'Argentine* déclare que le droit de grève s'exerce pleinement dans son pays, conformément à l'article 14*bis* de la Constitution nationale, et que ce droit est reconnu tant aux travailleurs qu'à leurs organisations. La réglementation des grèves ne concerne que les services essentiels prévus par la loi n° 25877, qui a été élaborée conformément aux principes de l'OIT. Si, dans certains secteurs ou certaines situations, il faut exceptionnellement définir un nouveau service comme étant essentiel, une commission indépendante de juristes sera établie à cette fin. S'agissant des conflits collectifs, la loi n° 14786 prévoit deux tentatives de conciliation, assorties de délais, afin d'amener les parties à collaborer au règlement du différend. A l'expiration du délai, l'autorité administrative laissera les parties se charger elles-mêmes de régler leur différend. Pour ce qui est de la négociation collective dans le secteur privé, les parties peuvent régler leurs propres différends, y compris en recourant au droit de grève. L'intervenante ajoute que l'Argentine a ratifié les deux traités internationaux les plus importants se rapportant à cette question: le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Protocole de San Salvador. Par ailleurs, l'article 11 de la déclaration du MERCOSUR sur les questions sociales et liées au travail établit qu'aucune disposition ou réglementation nationale ne devrait empêcher l'exercice du droit de grève.
48. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* indique que la Constitution allemande ne fait pas expressément mention du droit de grève. En Allemagne, le droit de grève découle de la jurisprudence des tribunaux allemands, qui reconnaissent que le droit de grève est essentiel pour les travailleurs aux fins de la négociation collective, car il les place sur un pied d'égalité avec les employeurs.
49. *S'exprimant au nom des pays nordiques*, une représentante du gouvernement de la Norvège indique que, dans les pays nordiques, le droit de grève a été formalisé dans le cadre de lois et de conventions collectives. Dans certains pays nordiques, le droit de mener des actions collectives est protégé par la Constitution. Ce droit, qui inclut le droit de grève et le droit de lock-out, est un corollaire de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. La grève est une solution de dernier recours qui peut être utilisée une fois toutes les autres procédures épuisées. Tant qu'une convention collective est en vigueur, aucune action collective ne peut être menée en vue de la modifier. Dans les pays nordiques, les grèves de solidarité ne sont autorisées que si elles visent à soutenir une grève légale.
50. S'agissant de la situation en Norvège, l'intervenante explique que l'attention s'est portée sur le droit international et le droit de grève à la suite des plaintes individuelles déposées par les partenaires sociaux auprès du Comité de la liberté syndicale et des observations formulées par la CEACR. Elle rappelle qu'avant la fin des années quatre-vingt la Norvège interdisait les grèves à grande échelle au motif qu'elles étaient préjudiciables pour la société. Le gouvernement a modifié sa pratique à la lumière du raisonnement de la CEACR, selon lequel les conséquences et effets néfastes d'une grève doivent être considérés comme évidents et imminents. Désormais, c'est uniquement lorsqu'il est avéré que les effets néfastes d'un conflit seraient de nature à mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la population qu'un projet de texte visant à interdire une grève peut être présenté au Parlement. Si la Norvège n'est pas en désaccord avec l'interprétation du Comité de la liberté syndicale et de la CEACR, elle a parfois une appréciation différente des effets néfastes d'une grève et des situations dans lesquelles l'interdiction de recourir à la grève ou au lock-out peut se justifier. Par exemple, lorsque des grèves sur des sites de production de pétrole et de gaz ont pris de l'ampleur au point de s'étendre à tout le secteur, les conséquences étaient telles que les autorités ont jugé nécessaire d'intervenir. Néanmoins, le gouvernement a l'intention d'étudier les récentes observations de la

CEACR et recommandations du Comité de la liberté syndicale afin de procéder éventuellement à de nouveaux ajustements.

51. Les pays nordiques respectent leurs obligations internationales et l'évolution de la jurisprudence, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne. Les gouvernements n'ont pas d'objection majeure à opposer à l'interprétation de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale. L'intervenante estime que l'interprétation des instruments internationaux doit être un processus vivant. Etant donné que le contexte dans lequel s'inscrit le droit de grève est variable, il y aura toujours des débats à propos des limites de ce droit et des restrictions à lui apporter; il importe toutefois que ces limites et restrictions ne soient pas gravées dans le marbre et qu'elles conservent une certaine souplesse.
52. *Un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela* indique que le droit de grève est protégé et garanti par l'article 97 de la Constitution nationale et qu'il est amplement développé dans la loi organique du travail. L'article 486 de cette loi définit le terme «grève», et l'orateur tient à mentionner que la référence à cette disposition a été omise de la note correspondante de la partie II du document de référence (note de bas de page 12). La République bolivarienne du Venezuela a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Conformément à la législation nationale, la grève est considérée comme relevant du droit des travailleurs et des organisations syndicales d'assurer au mieux la défense de leurs droits et de leurs intérêts, dans le respect des dispositions légales. L'intervenant confirme que le gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela fait un avec les travailleurs et qu'il est résolument attaché aux droits syndicaux, en particulier au droit de grève. La République bolivarienne du Venezuela n'est pas restée indifférente à la question du droit de grève des travailleurs au regard de la convention n° 87. L'intérêt qu'elle porte à cette question ressort du document de référence, même si les références qu'il contient à cet égard sont loin de rendre compte de l'abondante législation nationale en la matière. Le droit de grève existait au Venezuela bien avant 1948, année d'adoption de la convention n° 87. Au Venezuela, la liberté d'association et le droit de grève sont liés au respect et à l'application de la législation nationale et de la convention n° 87.
53. L'orateur, s'exprimant également au nom de la délégation du gouvernement de Cuba, qui assiste à la réunion en qualité d'observateur, ajoute que les deux gouvernements se réservent la possibilité de formuler des observations sur toutes les questions concernant l'initiative sur les normes à la prochaine session du Conseil d'administration. L'intervenant estime que la présente réunion ne constitue pas le cadre le plus propice à l'examen de sujets qui revêtent une telle importance pour l'Organisation, et considère en outre que ces questions ne devraient pas être examinées dans un cadre bipartite dont les gouvernements seraient exclus. Le gouvernement de Cuba et le gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela gardent à l'esprit que le tripartisme constitue l'essence même de l'OIT dans l'optique de parvenir à des accords fondés sur le consensus; c'est à cette condition seulement que le monde du travail pourra trouver des solutions réelles qui ne soient pas dictées par des intérêts particuliers et qui, surtout, ne soient pas des solutions précaires, mais des solutions durables, conçues sur une base tripartite.
54. *Un représentant du gouvernement de l'Angola* souligne l'intérêt du document de référence, qui aborde avec clarté et objectivité les questions inscrites à l'ordre du jour et en permet une meilleure compréhension. Les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national sont incontestablement liées à la reconnaissance du droit de grève. La République de l'Angola considère le droit de grève comme un droit fondamental qui est consacré par l'article 51 de la Constitution. Il ne s'agit pas pour autant d'un droit absolu, dans la mesure où il est réglementé par des lois qui déterminent les conditions légitimes et les limites de son exercice dans le cadre de la concertation et du dialogue social. Le droit de grève a une

corrélation avec la liberté syndicale et constitue l'un des piliers fondamentaux de l'OIT. Le principe de ce droit a été repris dans la législation de plusieurs Etats Membres pour la défense des droits des travailleurs, tout en garantissant le droit à la libre entreprise, conformément aux législations et aux pratiques nationales. La République de l'Angola considère le droit de grève comme un droit légitime et s'attache à promouvoir le dialogue social dans le souci de garantir la paix sociale.

55. *Une représentante du gouvernement de la Colombie* déclare que, pour son gouvernement, le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, et que ces droits sont à leur tour indissociables de l'exercice du droit de grève. Le droit de grève, reconnu et réglementé en Colombie depuis 1919, est aujourd'hui inscrit dans la Constitution nationale. Il est étroitement rattaché à d'autres principes consacrés par la Constitution: solidarité, dignité, participation et instauration d'un ordre social équitable. La Cour constitutionnelle de Colombie considère que le droit de grève est protégé par la Constitution à double titre: parce qu'il est expressément consacré par l'article 56 de cette dernière, et parce qu'il est étroitement lié à la liberté syndicale. Le droit de grève est amplement réglementé par plusieurs dispositions du Code du travail qui ont donné lieu à des développements jurisprudentiels. Dans la mesure où elle respecte les dispositions légales, l'action de grève est l'un des droits les plus précieux dont disposent les travailleurs pour régler les conflits collectifs du travail susceptibles de les opposer à leur employeur. Le droit de grève est certes un droit fondamental, mais il n'en est pas pour autant un droit absolu. Conformément à la législation nationale, les restrictions imposées aux actions de grève s'appliquent exclusivement aux services publics essentiels. Bien que le droit de grève puisse être limité dans certaines situations afin de protéger d'autres droits fondamentaux, il est clair que les prérogatives des travailleurs ne sauraient être compromises. Dans le prolongement des orientations fournies par les organes de contrôle de l'OIT, en particulier celles du Comité de la liberté syndicale et de la CEACR, la loi 1210 de 2008 donne désormais compétence aux tribunaux pour déclarer légale ou illégale une action de grève.
56. *Un représentant du gouvernement de l'Uruguay*, se référant à la déclaration formulée précédemment par le GRULAC, note qu'il partage le point de vue du groupe à propos de l'absence de référence aux études provenant de la région d'Amérique latine⁵, qui est pourtant à l'origine d'une importante littérature sur la question de la liberté syndicale et du droit de grève. Le droit collectif du travail a été élaboré par un éminent juriste d'Amérique latine, spécialisé en droit du travail. Ce droit repose sur trois composantes essentielles et interdépendantes: le droit d'association, le droit de grève et le droit de négociation collective. Le système juridique ne peut plus fonctionner dès lors que l'une de ces composantes fait défaut ou est affaiblie. Dans un même ordre d'idées, l'OIT, par l'intermédiaire de la CEACR, de la Commission de l'application des normes et du Comité de la liberté syndicale, a considéré pendant de nombreuses années que la grève faisait partie intégrante des activités syndicales en tant qu'un des éléments de la stratégie suivie par les syndicats pour assurer au mieux la défense des intérêts des travailleurs. Le fait de réduire la liberté syndicale au seul droit de s'associer et se constituer en organisation de travailleurs ou d'employeurs n'ajoute pas grand-chose à la notion de droit d'association, droit qui fait partie des libertés civiles et politiques. Or la liberté syndicale va au-delà du droit de s'associer, c'est le droit de mener des activités syndicales, grèves y compris.
57. L'intervenant souligne que la Constitution de l'Uruguay établit que la grève est un droit syndical et énonce, dans le même article, que la loi doit promouvoir la création de syndicats. Depuis 1934, le cadre constitutionnel relie étroitement la liberté syndicale et le droit de grève. L'administration du travail reconnaît également l'autonomie des

⁵ Voir paragr. 11 ci-dessus.

organisations de travailleurs et d'employeurs, qui peuvent exercer leur liberté syndicale librement et sans restrictions, sauf dans le cas des services essentiels pour des raisons d'ordre public. Le fait que la grève ne soit ni définie ni réglementée constitue l'une des spécificités du système uruguayen de relations professionnelles. Le gouvernement de l'Uruguay tient à préserver la tradition qui veut que l'indépendance et l'autonomie des syndicats et des organisations d'employeurs soient respectées, et que ces organisations soient libres d'organiser leur activité et de formuler leur programme conformément aux dispositions de la convention n° 87, tout en promouvant la conciliation et la médiation.

58. *Une représentante du gouvernement du Ghana* note que la réunion a été marquée par la reprise du dialogue social et, comme l'atteste la déclaration conjointe des partenaires sociaux, que ce dialogue a déjà commencé à porter ses fruits et qu'il permettra à l'Organisation de continuer à exercer sa mission de contrôle des normes. Le Ghana fait partie des nombreux Etats Membres de l'OIT qui ont inscrit le droit de grève dans leur Constitution nationale et qui considèrent que ce droit donne aux travailleurs les moyens de défendre leurs intérêts. Toutefois, ce droit doit être exercé dans les limites prévues par les législations nationales et compte tenu du contexte national. Le problème auquel est confrontée l'OIT depuis trois ans ne porte pas tant sur la question de la légitimité du droit de grève que sur celle de savoir si ce droit est consacré par la convention n° 87. La délégation de l'intervenante est favorable à la proposition visant à mettre en place le mécanisme d'examen des normes, car elle y voit une opportunité de répondre à cette question, et espère en outre que la Commission de l'application des normes sera pleinement en mesure de mener ses travaux pendant la 104^e session de la Conférence internationale du Travail (2015).

La voie à suivre

59. Le Bureau fait distribuer aux participants un texte présentant le résultat de la réunion et libellé comme suit:

Les mandants tripartites se sont réunis à Genève du 23 au 25 février 2015. La réunion s'est déroulée dans un climat très constructif. Au vu des avancées réalisées pendant les débats, le Bureau a été prié de préparer, en étroite consultation avec les trois groupes, un document portant sur toutes les questions qui se posent encore au sujet de l'initiative sur les normes en vue de la 323^e session du Conseil d'administration.

La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs ainsi que les deux déclarations du groupe gouvernemental sont jointes au présent document. Toutes les déclarations qui auront été faites pendant la réunion tripartite figureront dans le rapport de la réunion.

60. *Le Président* explique qu'il s'agit d'un texte concis et factuel destiné à introduire le document final et à donner des indications sur la préparation de la discussion qui aura lieu au Conseil d'administration à sa session de mars. La déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs ainsi que les deux déclarations du groupe gouvernemental seront annexées au document.

61. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental*, une représentante du gouvernement de l'Italie propose des modifications au texte, convenues par le groupe, comme suit:

Les mandants tripartites se sont réunis à Genève du 23 au 25 février 2015, conformément à la décision GB.322/INS/5 adoptée par le Conseil d'administration à sa 322^e session (novembre 2014).

La réunion s'est déroulée dans un climat constructif. Les partenaires sociaux ont présenté une déclaration conjointe dans laquelle ils ont exposé un ensemble de mesures afin de trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le

système de contrôle. Le groupe gouvernemental a exprimé la position commune des gouvernements sur le lien entre le droit de grève et la liberté syndicale et a prononcé une deuxième déclaration en réponse à la déclaration conjointe des partenaires sociaux. Les deux déclarations du groupe gouvernemental ainsi que la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sont jointes au présent document. Toutes les déclarations qui ont été faites pendant la réunion tripartite figureront dans le rapport de la réunion.

Au vu des progrès accomplis pendant la réunion tripartite, le Bureau tiendra compte des déclarations susmentionnées, en étroite consultation avec les trois groupes, lors de la préparation du document concernant l'initiative sur les normes en vue de la 323^e session du Conseil d'administration.

Il s'agit de reformulations des éléments déjà présents dans le texte, et l'intervenante dit espérer que les partenaires sociaux pourront y souscrire. Le remaniement du premier paragraphe vise à placer la réunion dans le contexte des autres procédures établies par le Conseil d'administration pour sortir de l'impasse. L'objet des modifications apportées au deuxième paragraphe est de faire un compte rendu factuel de ce qui s'est passé pendant la réunion, dans un souci de clarté et à l'attention de ceux qui n'y ont pas assisté. Le troisième paragraphe est une nouvelle formulation motivée par une question de procédure: le groupe gouvernemental n'a pas le sentiment que la présente réunion avait pour mandat de demander au Bureau d'établir un document en vue de la session du Conseil d'administration, demande déjà visée par la décision du Conseil d'administration de novembre 2014.

62. *Les porte-parole des employeurs et des travailleurs* souscrivent au texte tel que modifié par le groupe gouvernemental.

(Le document final est adopté.)

63. *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela remercie les gouvernements qui ont fait part de leurs expériences nationales, conformément au mandat conféré à la réunion par le Conseil d'administration de novembre 2014. Il salue les efforts déployés par les partenaires sociaux sur cette question éminemment importante pour l'OIT et souligne le caractère essentiel du consensus qui s'est dégagé au sein du groupe gouvernemental sur le lien entre liberté syndicale et droit de grève. L'intervenant dit espérer que le résultat de la réunion constituera une base utile pour les travaux du Conseil d'administration.
64. *Le Directeur général* déclare que le Conseil d'administration de novembre 2014 a convoqué la présente réunion dans un contexte difficile et dans l'espoir qu'elle permettrait de sortir de l'impasse, impasse qui, à plusieurs égards, avait eu des conséquences négatives sur les travaux de l'Organisation. De fait, la réunion a été au-delà des attentes que le Conseil d'administration avait fondées en elle. Grâce à un climat de travail constructif, évoqué dans le document final, les participants ont dû se montrer souples et conciliants et faire de réelles concessions pour parvenir à des solutions. La coordination dans et entre les groupes a été remarquable. Ces trois jours de travail ont eu pour effet immédiat d'ouvrir de nouvelles perspectives positives pour la prochaine session du Conseil d'administration, qui examinera des questions liées à toutes les composantes interdépendantes de l'initiative sur les normes. Les mandants tripartites peuvent d'ores et déjà envisager la prochaine session du Conseil d'administration avec confiance.
65. Lorsqu'il préparera la documentation en vue de la session du Conseil d'administration de mars 2015, le Bureau tiendra dûment compte du document final et des textes adoptés à la présente réunion, et travaillera en étroite consultation avec les trois groupes. Pour trouver des solutions et aller de l'avant, l'Organisation doit compter sur un consensus tripartite

sans faille. La réunion a créé la dynamique nécessaire pour aborder les prochaines étapes du processus.

- 66.** *Le Président* estime que la réunion s'est traduite par des progrès notables qui devraient permettre à l'Organisation d'aller de l'avant avec une confiance renouvelée dans le dialogue et le tripartisme, et il dit ne pas douter que les débats sur les questions relatives à la Commission de l'application des normes se tiendront dans ce même esprit constructif à la prochaine session du Conseil d'administration.

Document n° 108

GB.323/INS/5/Appendice III, L'initiative sur les normes – Document de référence pour la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé) (Genève, 23-25 février 2015), mars 2015





Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/5/Appendice III

Section institutionnelle

INS

Date: 13 mars 2015

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes – Appendice III

Document de référence pour la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé) (Genève, 23-25 février 2015)

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Décision concernant la cinquième question à l'ordre du jour: L'initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail.....	1
Partie I. La convention n° 87 et le droit de grève	3
I. Introduction.....	3
II. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948	4
II.1. Historique des négociations précédant l'adoption de la convention	4
II.2. Evolution connexe après l'adoption de la convention.....	5
III. Contrôle du respect des obligations découlant des conventions ou liées à celles-ci.....	6
III.1. Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.....	6
III.2. Commission de l'application des normes de la Conférence.....	10
III.3. Plaintes pour violation de la liberté syndicale.....	15

III.4.	Réclamations (article 24) et plaintes (article 26) au sujet de l'application des conventions ratifiées.....	18
IV.	Règles de droit international en matière d'interprétation des traités.....	19
Partie II.	Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national	22
I.	Protection juridique et constitutionnelle de l'action de grève au niveau national	22
1.	Cadre juridique national régissant l'action de grève: Constitution, législation générale, législation spécifique, reconnaissance en vertu de la common law	22
2.	Définitions nationales de la grève	25
II.	Portée et restrictions de l'action de grève au niveau national	30
1.	Catégories de travailleurs exclues	30
2.	Détermination des services essentiels au niveau national	35
3.	Restrictions à l'action de grève pendant la durée d'une convention collective	36
4.	Déclaration d'illégalité, ou report, de la grève	37
5.	Garanties compensatoires	37
III.	Modalités de l'action de grève au niveau national.....	38
1.	Conditions préalables	38
2.	Prescriptions en matière de vote de grève	40
3.	Service minimum: Conditions, modalités et mécanismes de détermination du service minimum	41
IV.	Déroulement de la grève	43
1.	Piquets de grève, occupation des locaux, accès à l'entreprise/interdiction de la violence, et liberté de travail des travailleurs non grévistes	43
2.	Réquisition des travailleurs grévistes et embauche de travailleurs de remplacement extérieurs	44
V.	Arbitrage obligatoire.....	46
VI.	Conséquences de l'action de grève au niveau national.....	47
1.	Rupture ou suspension de contrat.....	47
2.	Déductions de salaire.....	48
3.	Sanctions en cas de grèves illégales	49
VII.	Statistiques sur les grèves dans le temps et dans différents pays	50

Annexes

I	Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national	51
II	Données statistiques sur les grèves et lock-out, extraites de la base de données statistiques du BIT	133

Introduction

Le présent document est constitué de deux parties et a été établi dans le cadre du suivi de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 322^e session (30 octobre-13 novembre 2014), reproduite ci-après. Il vise à aider les mandants tripartites et à faciliter les discussions au cours de la réunion prévue au point 1 de la décision.

Décision concernant la cinquième question à l'ordre du jour: L'initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

A la suite de la discussion de vaste portée qui a eu lieu sur la cinquième question à l'ordre du jour de la Section institutionnelle, le Conseil d'administration a décidé:

- 1) de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015, ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole par l'intermédiaire de leur groupe, présidée par le Président du Conseil d'administration et composée de 32 membres gouvernementaux, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs, en vue de présenter un rapport à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) sur:
 - la question de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national;
- 2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session le résultat des travaux et le rapport de cette réunion afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
- 3) de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail et, à cette fin, de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin qu'il prépare des recommandations pour la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), en particulier au sujet de l'établissement de la liste de cas et l'adoption des conclusions;
- 4) de reporter à ce stade l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;
- 5) dans le cadre de cet ensemble de mesures, de soumettre à sa 323^e session ce qui suit:
 - a) la mise en place du mécanisme d'examen des normes et, à cette fin, la création d'un groupe de travail tripartite composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs, qui sera chargé de faire, à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), des propositions sur les modalités, le champ et le calendrier de la mise en œuvre de ce mécanisme;
 - b) une demande au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), M. le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale (CLS), M. le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), afin qu'ils préparent ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.

(Document GB.322/INS/5(Add.2), paragraphe 1, tel que modifié selon la discussion.)

Dans sa première partie, le document apporte des éléments d'information sur la convention n° 87 et le droit de grève, qui vont du contexte dans lequel elle a été adoptée à l'expérience acquise depuis lors dans le suivi de son application. Il présente ensuite les éléments pertinents des règles du droit international sur l'interprétation des traités, notamment la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

Dans sa seconde partie, il donne un aperçu général des modalités de l'action de grève au niveau national, tant dans la législation que dans la pratique.

Les mandants tripartites ne sont pas sans savoir que les questions à l'examen revêtent une grande importance pour l'OIT et que des discussions tripartites se tiennent à la Conférence internationale du Travail et au Conseil d'administration depuis juin 2012¹.

Le document ne contient aucune proposition concrète sur les différentes possibilités d'action. Toutefois, il est à espérer que ces éléments d'information aideront les mandants à trouver des solutions aux questions soulevées; elles sont attendues de toute urgence.

¹ *Compte rendu provisoire*, n° 19(Rev.), première partie, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012; document GB.315/INS/4; document GB.315/PV, paragr. 75; document GB.316/INS/5/4; document GB.316/PV(&Corr.), paragr. 115; document GB.317/INS/4/1; document GB.317/PV, paragr. 52-76; Examen à la 319^e session du Conseil d'administration de la quatrième question à l'ordre du jour de la Section des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) (pas de document), dans document GB.319/PV, paragr. 548-567; document GB.320/LILS/4; document GB.320/PV, paragr. 572-599; *Compte rendu provisoire*, n° 13, première partie, Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, 2014; document GB.321/PV, paragr. 59-68; document GB.322/INS/5; document GB.322/INS/5(Add.); document GB.322/INS/5(Add.1); document GB.322/INS/5(Add.2); document GB.322/INS/5(Add.3); document GB.322/PV/Projet, paragr. 47-210.

Partie I. La convention n° 87 et le droit de grève

I. Introduction

1. Le terme «grève» désigne généralement le refus de travailler décidé en guise de protestation par un groupe d'employés syndiqués, le plus souvent dans le but d'obtenir des concessions de la part de leur employeur. Bien que cette forme d'action soit reconnue par la Constitution ou régie par la législation du travail, voire les deux, dans de nombreux pays, les conventions internationales du travail, y compris la convention n° 87, ne contiennent pas de dispositions expresses sur le droit de grève. Toutefois, deux organes de contrôle de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ont toujours considéré que la convention n° 87 comprenait le droit de grève et ont élaboré au fil des ans un ensemble détaillé de principes concernant la portée et les limites de ce droit. Certaines questions ont été récemment soulevées quant aux fondements juridiques permettant de déduire l'existence du droit de grève du texte de la convention n° 87 et à la compétence générale de la commission d'experts pour interpréter les dispositions des conventions de l'OIT ¹.
2. Le présent document met en perspective, de manière strictement factuelle et descriptive, le débat en cours sur le statut et la valeur juridiques des principes de l'OIT sur le droit de grève, à la lumière des dispositions de la convention n° 87. Tout d'abord, il expose brièvement les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 87, et quelques faits connexes survenus après son adoption. Le document passe ensuite en revue les principales conclusions formulées par les organes de contrôle de l'OIT durant les cinquante dernières années sur la portée du droit de grève et les conditions de son exercice légitime et offre de brèves explications sur les règles du droit international concernant l'interprétation des traités.
3. La pratique des organes de contrôle de l'OIT concernant le droit de grève est ici examinée dans l'ordre chronologique. Etant donné la portée extensive de cette pratique, le document ne tente aucunement d'en faire une analyse exhaustive, mais en propose plutôt un aperçu sommaire, au moyen de citations clés et de références données à titre d'exemples.

¹ Pour des raisons de commodité, tous les documents de référence, ou les extraits de ceux-ci, ont été numérotés consécutivement et sont consultables à l'adresse: <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/c87interpret.htm>. En conséquence, tous les documents de référence cités dans ce document reprennent la numérotation des documents postés sur ce site Internet.

II. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

II.1. Historique des négociations précédant l'adoption de la convention

4. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, est l'une des huit conventions fondamentales adoptées par l'OIT et fait partie des conventions de l'OIT les plus ratifiées².
5. La question de l'adoption de normes internationales du travail sur la liberté d'association et les relations industrielles a été portée devant l'OIT à la demande du Conseil économique et social des Nations Unies qui, en mars 1947, a adopté une résolution demandant qu'un point concernant «les garanties d'exercice et de développement des droits syndicaux» soit inscrit à l'ordre du jour de l'Organisation et examiné à la session suivante de la Conférence internationale du Travail. Le Conseil avait été invité par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail à examiner le problème des droits syndicaux, en rapport avec une série de questions, y compris «Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève?».
6. A la demande du Conseil d'administration, le Bureau a préparé un rapport sur «La liberté d'association et les relations industrielles», qui a été soumis à la 30^e session de la Conférence en juin 1947 (document 3). Le rapport comportait une analyse de la législation et de la pratique existantes, un projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles ainsi qu'une liste de points qui serviraient de base de discussion lors de la Conférence (*ibid.*, pp. 130-138). Outre la liberté syndicale, le rapport abordait également d'autres aspects importants de ce qu'il qualifiait de «problème syndical», à savoir la protection du droit syndical et de la négociation collective; les conventions collectives; la conciliation et l'arbitrage volontaires; et la coopération entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Bien que le droit de grève fût largement évoqué sous le thème «conciliation et arbitrage volontaires», il n'en est aucunement fait mention dans le projet de résolution et la liste connexe de points pour discussion.
7. En présentant le premier paragraphe de la proposition de résolution sur les principes de la liberté d'association, le Bureau fait observer dans son rapport que, s'il ne devait exister aucune distinction entre les travailleurs des secteurs public ou privé en ce qui concerne la liberté syndicale, «la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires, question qui est entièrement hors de cause ici» (*ibid.*, p. 112). Cette observation faisait écho aux conclusions que le rapport tirait de l'analyse des lois et des pratiques nationales sur cette question, à savoir que, si plusieurs systèmes juridiques soustraient les fonctionnaires à l'application du droit d'association, «le législateur entendait en vérité refuser à ceux-ci le droit de grève et non pas le droit d'association» (*ibid.*, p. 47).
8. En 1947, lors des discussions de la Commission de la Conférence sur la liberté syndicale, le représentant du gouvernement de l'Inde a proposé un amendement visant à soustraire la police et les forces armées «du champ d'application de la liberté syndicale, puisqu'elles ne sont pas autorisées à engager des négociations collectives ou à déclarer la grève». Le membre travailleur de la France s'est opposé à l'amendement, arguant que «les fonctionnaires publics devraient jouir de la pleine liberté d'association» et «qu'une

² En date du 3 février 2015, la convention n° 87 a été ratifiée par 153 Etats Membres. Voir l'état des ratifications à l'adresse: www.ilo.org/normlex.

convention restrictive ne pourrait servir de modèle aux pays moins avancés»; l'amendement a finalement été rejeté (document 4, pp. 553 et 554).

9. La Conférence a finalement adopté une résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, sans aucune mention expresse du droit de grève. Elle a également décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa 31^e session la liberté syndicale et la protection du droit syndical en vue de leur examen selon la procédure de simple discussion; un questionnaire a été élaboré à cette fin pour consultation des gouvernements (documents 6 et 9).
10. Le questionnaire demandait notamment «Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires?». La plupart des gouvernements ont répondu par l'affirmative, soulignant que la reconnaissance du droit d'association des fonctionnaires ne préjuge aucunement la question du droit de grève (documents 10 et 11). Dans son analyse des réponses des gouvernements, le Bureau a noté que «plusieurs gouvernements [avaient] souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage), inscrite à l'ordre du jour de la Conférence» (document 11, p. 92)³.
11. Sur la base des réponses des gouvernements, un rapport final contenant le texte d'un projet de convention a été présenté à la session de 1948 de la Conférence, en vue d'une discussion et d'une décision finales. Les débats au sein de la Commission de la Conférence sur la liberté syndicale et les relations industrielles n'ont pas porté sur le droit de grève, et le projet de convention a été adopté sans modification de fond. Seul le gouvernement du Portugal a rappelé que, dans leur réponse au questionnaire, plusieurs gouvernements avaient déclaré plus ou moins expressément que le texte de la convention ne devrait pas «insinuer l'idée d'une concession du droit de grève aux fonctionnaires», et s'est associé à ces réserves (document 13, p. 241).

II.2. Evolution connexe après l'adoption de la convention

12. En 1955, un membre de la Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations a suggéré de compléter le formulaire de rapport périodique sur l'application de la convention n° 87, en y incluant deux questions supplémentaires relatives aux dispositions des législations nationales restreignant le droit de grève et aux dispositions applicables au droit syndical des employés du secteur public. La commission a noté à cet égard que «le droit de grève n'entre pas dans le cadre de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical» et estimé «qu'il ne serait pas opportun d'insérer dans le formulaire de rapport annuel une question qui déborderait le cadre des obligations que les Etats ont acceptées en ratifiant ce texte» (document 14, p. 209).
13. Deux résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail font également référence au droit de grève en lien avec la convention n° 87. Adoptée en 1957, la *Résolution concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations de travailleurs dans les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail* mentionne expressément la convention n° 87 dans son préambule et invite les Etats Membres à assurer «l'exercice effectif et sans restriction des droits syndicaux, y compris le

³ En 1948, le Bureau a soumis à la Conférence un rapport sur d'autres aspects des relations professionnelles comportant, sur le sujet de la conciliation et de l'arbitrage, une étude sur le droit et la pratique internes concernant les «Restrictions légales temporaires aux grèves et lock-out» (document 12, pp. 113-122).

droit de grève, par les travailleurs» (document 15). Adoptée en 1970, la *Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles* rappelle que la convention n° 87 «a établi les normes fondamentales de la liberté d'association à des fins syndicales», «réaffirme la compétence spécifique de l'OIT [...] dans le domaine de la liberté syndicale et des droits syndicaux (principes, normes, procédures de contrôle) et des libertés civiles qui s'y rattachent» et invite le Conseil d'administration à charger le Directeur général «de préparer des rapports sur la législation et la pratique dans les domaines rentrant dans la compétence de l'OIT, concernant la liberté d'association, les droits syndicaux et les libertés civiles ayant un rapport avec ceux-ci», en accordant une attention particulière à une série de questions, dont le droit de grève (document 16)⁴. En revanche, la *Résolution concernant le 40^e anniversaire de l'adoption de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948*, adoptée en 1987 afin de rappeler les principes fondamentaux consacrés par la convention et lancer un appel à sa ratification, ne contient aucune référence au droit de grève (documents 17 et 18).

14. Il convient également de mentionner au moins une autre initiative suggérant que le droit de grève devrait faire l'objet d'une action normative. En octobre 1991, le gouvernement de la Colombie a demandé au Directeur général «d'inscrire la question d'une convention sur le droit de grève à l'ordre du jour» de la Conférence. Le Conseil d'administration a examiné cette proposition au cours de deux sessions consécutives; bien que plusieurs voix se soient élevées en faveur d'un instrument international, ou au moins d'une discussion générale sur le sujet, le Conseil a finalement décidé de ne pas donner suite à cette proposition (documents 19 et 20).

III. Contrôle du respect des obligations découlant des conventions ou liées à celles-ci

III.1. Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

15. La commission d'experts évalue la conformité des législations nationales sur la base de rapports réguliers reçus des Etats Membres et formule des observations concernant certains pays. La commission est également chargée d'effectuer chaque année une étude d'ensemble sur les lois et pratiques nationales relatives à une convention, ou un groupe de conventions, choisis par le Conseil d'administration. Dans l'exercice de ses fonctions au fil

⁴ Dans une autre *Résolution concernant la politique d'oppression coloniale, la discrimination raciale et la violation des droits syndicaux par le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau*, adoptée en 1972, la Conférence a mentionné la «législation portugaise syndicale qui est en contradiction flagrante et ouverte avec la lettre et l'esprit des normes de l'OIT», en particulier la convention n° 87, et a estimé que les travailleurs de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau ne jouissaient pas, de ce fait, «des droits syndicaux élémentaires dont, en premier lieu, le droit de constituer des syndicats libres et démocratiques et d'y adhérer, le droit de réunion, le droit d'élire librement leurs dirigeants et le droit de grève».

des ans, la commission a formulé de nombreux commentaires sur les droits et obligations découlant de la convention n° 87, y compris la protection du droit de grève⁵.

16. A ce jour, la commission d'experts a publié cinq études d'ensemble sur la convention n° 87. Dans son étude de 1959, elle a examiné la pratique des Etats concernant les restrictions juridiques au droit de grève et déclaré que:

... l'interdiction de la grève aux travailleurs, autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique, soulève des problèmes souvent complexes et délicats. Il est certain qu'une telle interdiction risque de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales [...] il apparaît que cette interdiction risque d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, selon lequel «la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues» par la convention et notamment à la liberté d'action des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts professionnels; [...] dans tous les cas où la grève est interdite à certains travailleurs, des garanties adéquates devraient être assurées à ces travailleurs pour sauvegarder pleinement leurs intérêts (document 21, paragr. 68).

17. Dans l'étude d'ensemble de 1973, la commission a élaboré ses vues sur les divers types de restrictions au droit de grève dans différents pays et conclu que «l'interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (article 3) (document 22, paragr. 107). S'agissant des catégories particulières de travailleurs, notamment les fonctionnaires publics et les travailleurs des services essentiels, la commission a déclaré que:

... en ce qui concerne les fonctionnaires publics, on peut estimer que la reconnaissance du principe de la liberté syndicale n'implique pas nécessairement aussi le droit de grève [...] Plusieurs pays interdisent la grève dans les services essentiels [...] Le Comité de la liberté syndicale a appelé l'attention sur les abus qui pourraient se produire si la loi donnait une définition trop large des termes «services essentiels» et suggéré que l'interdiction des grèves se limite aux services qui sont essentiels au sens strict du terme (*ibid.*, paragr. 109).

La commission d'experts a conclu que, «dans tous les cas où les grèves peuvent être interdites pour certains travailleurs, notamment les fonctionnaires publics et les personnes occupées dans les services essentiels, il importe que des garanties suffisantes soient accordées à ces travailleurs afin que leurs intérêts soient sauvegardés» (*ibid.*, paragr. 111).

18. Dans l'étude d'ensemble de 1983, la commission a estimé que «le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux» (document 23, paragr. 200). Après avoir cité l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

⁵ Créée en 1926, la commission d'experts se compose de 20 experts indépendants, nommés par le Conseil d'administration, qui siègent à la commission en leur capacité personnelle. La commission formule deux types de commentaires: des observations en cas de manquement grave aux obligations découlant d'une convention et des demandes directes qui concernent les questions techniques ou d'importance secondaire. Les études d'ensemble sont rédigées principalement sur la base des rapports présentés par tous les Etats Membres en vertu de l'article 19 de la Constitution (qu'ils aient ou non ratifié les conventions concernées) et des informations communiquées par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces études permettent à la commission d'experts d'examiner l'impact des conventions et recommandations, d'analyser les difficultés évoquées par les gouvernements quant à leur application et d'identifier les moyens de surmonter ces obstacles.

culturels ⁶ et la Charte sociale européenne, qui reconnaissent expressément le droit de grève aux niveaux international et régional, respectivement, la commission d'experts a réitéré sa position, à savoir que «l'interdiction générale de la grève limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) de même que le droit des syndicats d'organiser leur activité (article 3) et n'est donc pas compatible avec les principes de la liberté syndicale» (*ibid.*, paragr. 205). Après avoir examiné les lois nationales imposant des restrictions spécifiques à l'action de grève, la commission a réaffirmé que «le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit dans la fonction publique ou les services essentiels – qu'ils soient publics, semi-publics ou privés – perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive de la fonction publique ou des services essentiels» (*ibid.*, paragr. 214) et a également suggéré que «les restrictions imposées quant aux objectifs de la grève et aux méthodes utilisées devraient être suffisamment raisonnables pour ne pas aboutir en pratique à une interdiction totale ou à une limitation excessive de l'exercice du droit de grève» (*ibid.*, paragr. 226).

19. L'étude d'ensemble de 1994 consacrait un chapitre entier au droit de grève. Pour la première fois, l'analyse de la commission d'experts est précédée par quelques observations générales sur le processus ayant conduit la commission à établir certains principes sur ce sujet. Elle fait observer à cet égard que, «bien que le droit de grève ne soit pas expressément inscrit dans la Constitution de l'OIT ou dans la Déclaration de Philadelphie, ni reconnu spécifiquement dans les conventions n^{os} 87 et 98, il semble avoir été tenu pour acquis dans le rapport préparé en vue de la première discussion sur la convention n^o 87», ajoutant «... lors des discussions à la Conférence en 1947 et en 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté» (document 24, paragr. 142). La commission a poursuivi: «en l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière» (*ibid.*, paragr. 145) et réitéré sa position, exprimée dans les

⁶ L'article 8 du Pacte se lit comme suit:

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer:
 - a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
 - b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.
 - c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.
 - d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.
2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.
3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

trois précédentes études d'ensemble, sur l'incompatibilité d'une interdiction générale des grèves avec la convention n° 87, déclarant que son raisonnement «s'articul[ait] donc autour du droit reconnu aux organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action, dans le but de promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (articles 3, 8 et 10 de la convention n° 87)» (*ibid.*, paragr. 147). Citant spécifiquement l'article 3, la commission s'est dite d'avis que «le sens ordinaire de l'expression "programme d'action" comprend la grève», et que l'action de grève est «une activité des organisations de travailleurs au sens de l'article 3» (*ibid.*, paragr. 148 et 149). Concluant ses observations générales, la commission a confirmé «sa position de principe selon laquelle le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87», mais a ajouté que «le droit de grève ne saurait être considéré comme un droit absolu: non seulement il peut exceptionnellement faire l'objet d'une interdiction générale, mais il peut également être encadré par une réglementation qui impose des modalités ou des restrictions dans l'exercice de ce droit fondamental» (*ibid.*, paragr. 151).

20. Dans l'étude d'ensemble de 2012, la commission d'experts a expliqué d'emblée que:

... c'est essentiellement sur la base de l'article 3 de la convention qui consacre le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action et de l'article 10 qui établit comme objectif de ces organisations de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs que fut développé progressivement – comme ce fut d'ailleurs le cas en ce qui concerne les autres dispositions de la convention – par le Comité de la liberté syndicale en tant qu'organe tripartite spécialisé (depuis 1952) et par la commission d'experts (depuis 1959, prenant en considération essentiellement les principes établis par le comité) un certain nombre de principes sur le droit de grève (document 25, paragr. 117).

La commission a observé que «l'absence d'une disposition expresse n'est pas déterminante puisque les termes de la convention doivent être interprétés à la lumière de son objet et de son but» et, tout en reconnaissant que les travaux préparatoires sont un moyen complémentaire d'interprétation important, a attiré l'attention sur «d'autres règles d'interprétation, notamment, dans ce cas spécifique, la pratique ultérieurement suivie pendant plus de 52 années» (*ibid.*, paragr. 118). La commission a réaffirmé que «le droit de grève découle de la convention» et s'est dite d'avis que «le regard posé sur le droit de grève et sur les principes qui se sont développés avec le temps sur une base tripartite [...] ne devrait pas susciter de controverse», les principes développés par les organes de contrôle ayant uniquement pour objectif d'assurer que ce droit est véritablement reconnu et respecté dans la pratique (*ibid.*, paragr. 119).

- 21.** Une grande partie des observations formulées chaque année par la commission d'experts sur l'application des normes relatives à la liberté syndicale comporte des commentaires sur de nombreuses questions liées à la portée, aux objectifs et aux conditions de l'exercice légitime du droit de grève. Ces commentaires s'inspirent largement des conclusions du Comité de la liberté syndicale sur plusieurs sujets, abordées aux paragraphes 45 à 48 ci-après.
- 22.** D'une manière générale, les recommandations de la commission d'experts sur les questions liées à l'exercice du droit de grève recueillent l'accord des gouvernements concernés, comme le montrent les mesures prises par beaucoup d'entre eux, dont elle prend souvent note avec satisfaction. Cependant, certains gouvernements expriment parfois leur désaccord avec les conclusions de la commission d'experts concernant la conformité avec la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève.

23. Enfin, il convient de mentionner les précisions données par la commission d'experts dans son rapport de 2011 (document 26, paragr. 12, p. 9) concernant les méthodes qu'elle suit pour exprimer ses vues sur le sens qu'il convient de donner aux dispositions des conventions. Elle a réaffirmé à cet égard que:

... elle garde constamment à l'esprit toutes les différentes méthodes d'interprétation des traités reconnues par le droit international public et, en particulier, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969. Plus particulièrement, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte, à la lumière du but et de l'objet de la convention, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions authentiques des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les mandats tripartites jouent dans l'action normative⁷.

III.2. Commission de l'application des normes de la Conférence

24. Composante essentielle du système de contrôle de l'OIT, la Commission de l'application des normes complète le travail de la commission d'experts en ajoutant à l'évaluation indépendante menée par cette dernière le poids de son autorité politique tripartite⁸. Suite à l'examen technique des rapports gouvernementaux par la commission d'experts, les débats au sein de la Commission de l'application des normes offrent l'occasion d'un échange plus approfondi sur les questions liées au respect des normes internationales du travail. Chaque année, la Commission de l'application des normes discute également des études d'ensemble préparées par la commission d'experts, ce qui lui permet d'engager un débat sur tous les sujets d'actualité, d'ordre juridique et politique. Les études d'ensemble rédigées par la commission d'experts sur la convention n° 87, et notamment les vues qu'elle a exprimées sur le droit de grève, ont progressivement suscité de vifs débats qui ont finalement donné lieu à la controverse actuelle.
25. Lors de la discussion de l'étude d'ensemble de 1973 sur la convention n° 87, les membres travailleurs ont indiqué que, «bien qu'il ait été souvent affirmé que le droit de grève n'est pas protégé par les conventions internationales du travail, la convention n° 87 prévoit le droit des syndicats d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes, et donc la garantie implicite du droit de grève». Les membres gouvernementaux du Japon et de la Suisse, se référant spécifiquement au droit syndical des fonctionnaires, ont estimé que la convention ne couvre pas le droit de grève dans le secteur public (document 27, p. 540).

⁷ Pour en savoir plus sur la fonction interprétative des organes de contrôle de l'OIT en général, voir le *Non-document sur l'interprétation des conventions internationales du travail*, fév. 2010, pp. 11-24 (document 54). Pour un aperçu des points de vue des employeurs et des travailleurs, voir Alfred Wisskirchen: «Le système normatif de l'OIT: Pratique et questions juridiques», *Revue internationale du Travail*, vol. 144, 2005, pp. 267-305; et Confédération syndicale internationale (CSI): *The right to strike and the ILO: The legal foundations*, mars 2014; tous deux disponibles à l'adresse: <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/c87interpret.htm>.

⁸ La Commission de l'application des normes, établie en vertu de l'article 7 du Règlement de la Conférence internationale du Travail, est un organe tripartite permanent qui examine chaque année le rapport publié par la commission d'experts. La Commission de l'application des normes examine chaque année 25 cas individuels parmi les cas les plus graves de violation des conventions ratifiées et adopte des conclusions.

26. Lors de la discussion de l'étude d'ensemble de 1983 sur la convention n° 87, au sein de la Commission de l'application des normes, les membres travailleurs «se sont félicités que la commission d'experts ait considéré que [le droit de grève] constitue un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre et promouvoir leurs intérêts». Le membre gouvernemental de la Tunisie a exprimé son désaccord avec la commission d'experts quant à l'interprétation que celle-ci a donné de la notion de services essentiels, et s'est demandé s'il ne serait pas utile de mieux définir la notion difficile du droit de grève ou de prévoir une convention internationale spécifique sur cette question (document 28, p. 31/14).
27. En 1989, tout en reconnaissant que le rapport de la commission d'experts constituait la base essentielle des travaux de la Commission de l'application des normes, plusieurs membres employeurs ont indiqué qu'ils ne pouvaient partager toutes les opinions et évaluations de la commission d'experts, notamment parce que sa jurisprudence «était parfois instable, variable et changeante». Ils ont souligné que le rapport de la commission d'experts «contenait malheureusement un certain nombre d'interprétations qui [allaient] trop loin, surtout en ce qui concerne les conventions relatives aux droits fondamentaux de l'homme, en particulier la convention n° 87» et fait observer que les conventions de l'OIT devaient être interprétées conformément aux principes établis dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, et qu'il faudrait avoir toujours présent à l'esprit la fonction d'arbitre suprême de la Cour internationale de Justice. Les membres travailleurs se sont élevés contre cette prise de position qu'ils estimaient dangereuse, surtout s'agissant de la convention n° 87, ajoutant que, si la doctrine de la commission d'experts a [avait] connu une évolution, celle-ci [était] normale et qu'on ne [pouvait] en aucun cas parler d'incohérence (document 29, p. 26/6, paragr. 21 et 22).
28. Lors de la discussion à la Commission de l'application des normes de 1990, les membres employeurs ont rappelé qu'ils avaient une «divergence d'interprétation» avec la commission d'experts sur la question du droit de grève. Ils ont attiré l'attention sur le fait que «les experts [avaient] progressivement déduit de la convention n° 87 un droit de grève qui n'est plus guère limité», ce qu'ils ne pouvaient accepter «non seulement parce qu'ils avaient des réserves juridiques, mais également parce que cela touchait directement leurs intérêts». Les membres employeurs se sont référés aux règles générales d'interprétation de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (sens ordinaire des termes utilisés, objet et intention d'une disposition, et pratique ultérieurement suivie par les parties) et souligné que, en dépit de la diversité considérable dans la pratique des Etats sur la régulation du droit de grève, la commission d'experts «avait donné une interprétation très étroite des limitations juridiques admissibles en la matière, ce qui [avait abouti] à un fossé énorme entre l'application pratique de la convention n° 87 dans les Etats Membres, d'une part, et l'interprétation de la commission d'experts, d'autre part» (document 30, p. 27/6, paragr. 23 et 24).
29. La même question a été soulevée à nouveau en 1992, lorsque les membres employeurs ont souligné que «[la commission d'experts] avait fait une application extensive du droit de grève, alors que l'historique de la convention n° 87 montre qu'il n'en n'avait pas été question [...]». Des années soixante aux années quatre-vingt, la commission d'experts est arrivée à la conclusion que ces conventions [conventions n^{os} 87 et 98] contenaient un droit de grève toujours plus large, s'étendant aux grèves de soutien, de solidarité et aux grèves politiques, et a appliqué une définition de plus en plus étroite des «services essentiels», ce qui poussait les employeurs à se demander «à quel stade de leur évolution les interprétations de la commission d'experts devenaient “valides et généralement reconnues”» (document 31, p. 27/5, paragr. 22). En revanche, les membres travailleurs ont «réitéré leur soutien aux méthodes de travail et aux principes de la commission d'experts, y compris en ce qui concerne le droit de grève», et fait observer «qu'un Etat qui n'est pas d'accord avec les vues de la commission d'experts peut se pourvoir devant la Cour

internationale de Justice, mais ne peut s'attendre à ce que la Commission des normes contredise la commission d'experts sur des points de droit» (*ibid.*, p. 27/5, paragr. 23 et 24).

- 30.** Lors des discussions à la Commission de l'application des normes en 1993, les membres employeurs ont rappelé que la convention n° 87 ne réglemente pas le droit de grève puisque «le texte de la convention ne le mentionne pas, et les travaux préparatoires montrent qu'il n'y a pas eu de consensus à la Conférence sur la question» (document 32, p. 25/9, paragr. 58). Pour le vice-président employeur de la Commission l'application des normes:

... les seuls critères d'interprétation des conventions sont le droit coutumier international et le droit international écrit, visés dans les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [...] aucune des méthodes d'interprétation pertinentes du droit international ne permet de «créer» un droit de grève extrêmement large aux termes de la convention n° 87, comme l'a fait à maintes reprises la commission d'experts. Ni le libellé, ni un accord reconnaissable des Etats parties, ou leur attitude ultérieure ne permettent une telle interprétation. Au contraire, lors de l'élaboration des conventions n° 87 et 98, il s'était avéré clairement que les questions du droit de grève ne devaient pas être traitées [...] Le droit de grève tel qu'il est conçu par la commission d'experts est pratiquement illimité. Les possibilités de réglementation des Etats Membres sont quasiment nulles. Les formules élaborées par la commission d'experts, qui autorisent quasiment toute grève et qui interdisent quasiment toute limitation comme étant contraire au droit international, ne peuvent être déduites de la convention n° 87 au moyen d'aucun instrument d'interprétation juridique (*ibid.*, p. 28/11).

- 31.** En revanche, les membres travailleurs ont «fermement appuyé les vues de la commission d'experts sur le droit de grève, lesquelles sont en accord avec la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale». Considérant que les critiques des membres employeurs répondaient davantage à des motivations politiques que juridiques, ils ont déclaré que «le droit de grève est inséparable de la notion de liberté syndicale» et rappelé que «l'interprétation du droit de grève dans la convention n° 87 donnée par la commission d'experts a été acceptée depuis de nombreuses années» (*ibid.*, p. 25/10, paragr. 61).
- 32.** Ce dernier point a été soulevé à nouveau lors de la discussion du rapport de la Commission de l'application des normes en séance plénière de la Conférence, où les membres travailleurs ont fait valoir qu'en vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne «... il n'est pas nécessaire que toutes les parties se soient déclarées d'accord avec l'interprétation de l'instrument en question. Au contraire, un accord tacite peut être suffisant [...] il faut tenir compte de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité. Pendant des années, les représentants des employeurs à la Commission de l'application des normes ne se sont pas opposés à cette jurisprudence» (*ibid.*, p. 28/16). En réponse à cet argument, les membres employeurs, mentionnant les bouleversements survenus dans les relations mondiales, et notamment la fin de la guerre froide, ont déclaré que «le rejet par les employeurs de l'interprétation donnée par les experts à un petit nombre seulement de dispositions des conventions internationales du travail, particulièrement en ce qui concerne le droit de grève, s'est fait discret, par esprit de solidarité et pour sauvegarder le mécanisme de contrôle [...] Pour la plus grande part, la Commission de l'application des normes a suivi les avis et les interprétations des experts. Cela ne signifie pas pour autant que la Commission de l'application des normes doive suivre entièrement les avis de la commission d'experts» (*ibid.*, p. 28/17).
- 33.** En 1994, lors de la discussion de l'étude d'ensemble sur les conventions n° 87 et 98, plusieurs membres gouvernementaux ont exprimé leur accord général avec la position de la commission d'experts sur la grève, vue comme un corollaire indispensable de la liberté syndicale, et souligné en outre que la commission avait précisé qu'il ne s'agissait pas d'un droit absolu. Le membre gouvernemental du Venezuela a notamment estimé que les

experts avaient retenu une interprétation souple et dynamique, plutôt que littérale et dogmatique, tenant compte non seulement du texte, mais aussi des précédents, du contexte de l'adoption de la convention et de l'évolution subséquente. Toutefois, les membres gouvernementaux du Bélarus et du Portugal ont exprimé des doutes quant à certains principes sur l'exercice du droit de grève avancés par la commission d'experts en tant que règles de droit international. Les membres employeurs ont souligné qu'ils ne pouvaient absolument pas accepter que la commission d'experts déduise du texte de la convention un droit aussi global, précis et détaillé. Renvoyant aux travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la convention n° 87, et rejetant la position rigide et inconditionnelle des experts au sujet du droit de grève, malgré l'absence de dispositions expresses à cet égard, les membres employeurs ont estimé que, «par ses interprétations, la commission d'experts créait et élaborait des règles de droit», ajoutant qu'ils «ne critiquaient pas tant le fait que la commission d'experts avait voulu reconnaître le principe du droit de grève, mais plutôt qu'elle prenait comme point de départ un droit de grève exhaustif et illimité». Les membres employeurs ont reconnu qu'il existe effectivement un large droit de grève dans certains pays, mais souligné qu'il s'agissait d'une question de droit national et non d'un droit établi par les instruments de l'OIT ou dérivé de ceux-ci. Ils ont également attiré l'attention sur le fait que la commission d'experts avait progressivement étoffé ses vues sur la question, passant d'un paragraphe dans l'étude d'ensemble de 1959 à un chapitre entier, et pas moins de 44 paragraphes, dans celle de 1994. Dans ces circonstances, les membres employeurs estiment raisonnable de soumettre la question du droit de grève au législateur de l'OIT, à savoir la Conférence internationale du Travail, en vue de l'adoption d'un instrument spécifique, après des travaux préparatoires adéquats. Pour les membres travailleurs, un nouveau débat à la Conférence sur un aspect essentiel d'une convention fondamentale des droits de l'homme, comme la convention n° 87, n'était pas la bonne voie, car il pourrait paralyser le tripartisme et l'OIT (document 33, paragr. 85, 115-148).

34. Lors de la discussion à la Commission l'application des normes de 1997, en réponse à une observation des membres travailleurs, à savoir que les membres employeurs critiquaient désormais ouvertement l'approche du Comité tripartite de la liberté syndicale quant au droit de grève, les membres employeurs ont admis que «les actions de revendication, y compris le droit de grève et le lock-out, font partie des principes de la liberté syndicale énoncés dans la convention n° 87», précisant toutefois que «leurs critiques [portaient] sur la jurisprudence détaillée développée au cours des années sur la base de ces principes» (document 34, p. 19/35, paragr. 99-100). En 2001, dans le cadre de l'examen d'un cas individuel par la Commission de l'application des normes, le membre gouvernemental de l'Allemagne a déclaré que, «contrairement à la position prise par les membres employeurs, [...] le droit de grève est un élément essentiel à la liberté syndicale, et ce malgré le fait que ce droit ne soit pas expressément couvert par la convention n° 87. Par conséquent, il appartient à la commission d'experts et à la Commission de l'application des normes de résoudre ce problème. La Commission de l'application des normes devrait recommander instamment au gouvernement de procéder à un examen détaillé de la législation nationale qui a limité les activités syndicales de façon inacceptable» (document 35, p. 2/23).
35. En 2012, la Commission de l'application des normes sur l'application des normes a été saisie de l'étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration sur la justice sociale, 2008. Tout en admettant que le droit de grève existe au niveau national dans de nombreuses juridictions, les membres employeurs ont déclaré qu'ils «[n'acceptaient] absolument pas que les commentaires sur le droit de grève qui figurent dans l'étude d'ensemble représentent les points de vue politiques reconnus des mandants tripartites de l'OIT [...] et [s'opposaient] fondamentalement à ce que les vues de la commission d'experts concernant le droit de grève soient considérées ou promues comme une jurisprudence de “soft law”». Ils estimaient que la situation était particulièrement préoccupante car les études d'ensemble sont publiées et distribuées dans le monde entier sans aucune approbation préalable de la

Commission de l'application des normes, et parce que les conventions fondamentales sont incorporées dans nombre d'instruments internationaux, comme le Pacte mondial des Nations Unies et les *Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales* (document 36, paragr. 82). Les membres employeurs ont rappelé que le mandat de la commission d'experts est de commenter sur l'application de la convention n° 87 et non d'interpréter un droit de grève dans cette convention, et se sont opposés à l'utilisation par la commission d'experts des cas du Comité de la liberté syndicale lorsqu'elle examine la convention n° 87 et interprète le droit de grève car cela crée de la confusion et de l'incertitude au sein du système de contrôle (*ibid.*, paragr. 147).

36. Les membres travailleurs ont réaffirmé leur position, à savoir que «le droit de grève est un corollaire indispensable de la liberté syndicale et [...] découle clairement de la convention n° 87», et rappelé que «la commission d'experts est un organe technique qui respecte les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Il serait erroné d'envisager une modification de sa jurisprudence au motif que ses mandants ont des opinions divergentes» (*ibid.*, paragr. 85). Les membres travailleurs ont déclaré que, «sans [le droit de grève], les travailleurs ne pourraient avoir la moindre influence dans la négociation collective» et souligné que «remettre en question le droit de grève, qui fait partie intégrante de la liberté syndicale, impliquerait que les autres droits et libertés seraient vains dans la pratique» (*ibid.*, paragr. 86).
37. Afin de clarifier le mandat de la commission d'experts par rapport aux études d'ensemble, les employeurs ont proposé d'insérer la clarification suivante dans le texte de l'étude avant sa publication: «L'étude d'ensemble fait partie du processus de contrôle régulier et est le résultat de l'analyse de la commission d'experts. Elle n'est pas un texte adopté par les mandants tripartites de l'OIT ou qui ferait autorité» (*ibid.*, paragr. 150). Les membres travailleurs ont insisté sur le fait qu'ils «ne pouvaient pas donner leur accord sur un avertissement (“a disclaimer”) à apposer sur l'étude d'ensemble, qui est le résultat d'analyses menées par la commission d'experts» (*ibid.*, paragr. 186), et les négociations sur cette proposition ont échoué. Les deux groupes étant dans l'impossibilité de dresser une liste des cas individuels, la Commission de l'application des normes, pour la première fois depuis sa création en 1926, n'a pas pu mener à bien ses travaux concernant l'article 22 de la Constitution.
38. Durant la discussion générale de la Commission de l'application des normes, la membre gouvernementale des Etats-Unis «[s'est félicitée] des efforts constants déployés par la commission d'experts pour promouvoir une meilleure compréhension du sens et de la portée des conventions fondamentales, y compris du droit de grève», et la membre gouvernementale de la Norvège a déclaré que son pays «[approuvait] entièrement la position de la commission d'experts, selon laquelle le droit de grève est un droit fondamental protégé par la convention n° 87» (*ibid.*, paragr. 90).
39. En 2013, pour éviter une répétition de l'impasse de 2012, les groupes d'employeurs et de travailleurs sont parvenus à un compromis pour surmonter leurs divergences sur le point de savoir si le droit de grève découle de la convention n° 87, en incluant la mention suivante dans les conclusions des cas traitant du droit de grève: «La Commission n'a pas examiné le droit de grève dans ce cas, les employeurs ne partageant pas l'avis qu'il existe un droit de grève reconnu dans la convention n° 87» (document 37, paragr. 232). Dans leur déclaration en séance plénière, les deux groupes ont expliqué comment ils ont interprété cette solution de compromis. Pour le groupe des employeurs, bien que cette phrase ne soit pas parfaite, elle clarifie deux aspects: premièrement, il n'existe pas d'accord au sein de la commission sur le fait que la convention n° 87 reconnaît le droit de grève; deuxièmement, en l'absence de consensus sur cette question, la commission n'est pas en mesure de demander aux gouvernements de modifier leur droit interne et leurs pratiques en matière de grève (*ibid.*, pp. 19/3-4). Pour le groupe des travailleurs, le seul objectif de cette concession était

d'éviter de renouveler l'échec de la session de 2012, et ils ne reprendraient plus cette approche. Ils ont réaffirmé que:

... prétendre régir le droit de grève au seul niveau national met le gouvernement de l'Etat Membre concerné dans un rapport de force forcément déséquilibré à son seul profit [...] En raisonnant ainsi, les employeurs nient tout bonnement des textes tels que l'article 8.1 d) du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, l'article 6.4 de la Charte sociale européenne de 1961 et le Protocole additionnel à la Convention américaine sur les droits humains en matière de droits économiques, sociaux et culturels (*ibid.*, pp. 19/6-7).

40. Lors de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2014), les membres employeurs ont indiqué que la divergence de vues entre la Commission de l'application des normes et la commission d'experts sur la question de l'interprétation du droit de grève devait être abordée et ont proposé que soit mené «un nouvel examen tripartite de cette question [...] à la lumière de la situation globale actuelle des relations professionnelles au sein des Etats Membres de l'OIT». Entre-temps, les membres employeurs étaient favorables à l'inclusion de la même phrase convenue l'année précédente par les partenaires sociaux (document 38, paragr. 50 et 51). Les membres travailleurs ont refusé de présenter des conclusions non consensuelles dès qu'il est question de l'interprétation de la convention n° 87, considérant 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» (*ibid.*, paragr. 209).

III.3. Plaintes pour violation de la liberté syndicale

III.3.1. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration

41. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration (ci-après «le comité») a élaboré au fil des années un ensemble détaillé de principes relatifs aux droits syndicaux, y compris le droit de grève, souvent repris par la commission d'experts dans ses commentaires sur le droit de grève (document 39, pp. 109-136)⁹. Dès sa première année de fonctionnement, le comité¹⁰ a défendu le principe selon lequel «le droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels des droits syndicaux» (cas

⁹ Pour un aperçu des principes concernant le droit de grève élaborés par le Comité de la liberté syndicale, voir B. Gernigon, A. Odero et H. Guido: «Principes de l'OIT concernant le droit de grève», *Revue internationale du Travail*, vol. 137, 1998, pp. 441-481; J. Hodges-Aeberhard et A. Odero: «Principes du Comité de la liberté syndicale relatifs aux grèves», *Revue internationale du Travail*, vol. 126, 1987, pp. 543-563. Voir également A. Odero et M.M. Travieso: «Le Comité de la liberté syndicale», dans J.-C. Javillier et B. Gernigon (dir. de publication): *Les Normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, 2004, pp. 159-216. Ces articles peuvent être consultés à l'adresse: <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/c87interpret.htm>.

¹⁰ Le Comité de la liberté syndicale (CLS) a été créé en 1951 afin d'examiner les plaintes de violations de la liberté syndicale, que le pays concerné ait ratifié ou non les conventions pertinentes (n°s 87 et 98). Les plaintes peuvent être portées contre un Etat Membre par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Le CLS est composé d'un président indépendant et de six représentants de chaque groupe (gouvernements, employeurs et travailleurs). Lorsque le CLS accepte d'instruire un cas, il établit les faits et engage un dialogue avec le gouvernement concerné. S'il conclut qu'il y a eu violation des normes ou principes de la liberté syndicale, il publie un rapport par l'intermédiaire du Conseil d'administration et formule des recommandations sur la façon dont la situation pourrait être corrigée. Les gouvernements sont ensuite invités à faire rapport sur la mise en œuvre de ses recommandations. Le CLS transmet souvent les aspects législatifs du cas à la commission d'experts lorsque le pays concerné a ratifié la convention pertinente. En plus de soixante ans de fonctionnement, le CLS a examiné environ 3 000 cas.

n° 28, Royaume-Uni/Jamaïque, 1952, paragr. 68)¹¹. En 1956, le comité a réaffirmé que le droit de grève «est généralement considéré comme partie intégrante du droit général des travailleurs et de leurs organisations pour défendre leurs intérêts économiques» (cas n° 111, URSS, 1956, paragr. 227); les années suivantes, il a en outre souligné que la liberté syndicale et le droit de grève étaient liés, faisant valoir que les «allégations relatives à l'interdiction du droit de grève n'échappent pas à sa compétence quand elles mettent en cause la liberté syndicale» (cas n° 163, Myanmar, 1958, paragr. 51; cas n° 169, Turquie, 1958, paragr. 297).

42. Ces premières conclusions du comité ont suscité l'opposition du représentant des employeurs, qui s'estimait tenu de «s'opposer à ce que le Comité quitte le terrain de la liberté syndicale [...] pour empiéter sur celui du droit de grève». Soulignant qu'«il [n'existait] pas de dispositions concernant le droit de grève, soit dans la Constitution, soit dans les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail», il a cru «devoir préciser la position des employeurs dans le domaine de la liberté syndicale, car il s'agit d'un chapitre nouveau et singulièrement délicat des activités du Bureau, et d'une expérience qui ne doit être poursuivie qu'avec prudence» (document 40, p. 39).
43. Depuis lors, le comité a toujours considéré que le droit de grève est «un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87», qu'il constitue «un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations», et qu'il s'agit d'un élément «essentiel» ou «légitime» des moyens de défense de leurs intérêts économiques et sociaux¹².
44. Au-delà de cette constatation fondamentale, à savoir que le droit de grève découle des larges dispositions sur la liberté syndicale prévues dans la convention n° 87, le comité a élaboré de nombreux principes sur la portée du droit de grève, les conditions de son exercice et les restrictions admissibles.
45. S'agissant, par exemple, des conditions préalables à l'exercice du droit de grève, le comité a indiqué que l'arbitrage obligatoire peut être une solution de rechange aux actions de revendication, mais uniquement dans les cas où cela est justifié, comme dans la fonction publique, les services essentiels ou en cas de crise nationale aiguë (par exemple, cas n° 2329, Turquie, 2005, paragr. 1275).
46. En ce qui concerne les objectifs admissibles de l'action de grève, le comité a reconnu: que les grèves de nature purement politique n'entrent pas dans le champ de la liberté syndicale (par exemple, cas n° 1067, Argentine, 1982, paragr. 208); que les syndicats devraient pouvoir mener des grèves de protestation (par exemple, cas n° 2094, Slovaquie, 2002, paragr. 135; cas n° 2251, Fédération de Russie, 2004, paragr. 985); qu'une interdiction générale des grèves de solidarité peut conduire à des abus (par exemple, cas n° 2326, Australie, 2005, paragr. 445); et que les grèves ayant à la fois des objectifs économiques et politiques peuvent, dans certaines circonstances, être considérées comme légitimes (par exemple, cas n° 1793, Nigéria, 1994, paragr. 603; cas n° 1884, Swaziland, 1997, paragr. 684).

¹¹ Dans certains des premiers cas qu'il a traités, le CLS a toutefois conclu que, dans la mesure où le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans la convention n° 87, il ne pouvait se prononcer sur la question de savoir dans quelle mesure le droit de grève en général doit être considéré comme un droit syndical. Voir cas n° 60, Japon, 1954, paragr. 53; cas n° 102, Afrique du Sud, 1955, paragr. 154.

¹² Pour une récente réaffirmation de ces conclusions dans la longue jurisprudence du comité, voir: cas n° 2258, Cuba, 2003, paragr. 522; cas n° 2305, Canada, 2004, paragr. 505; cas n° 2340, Népal, 2005, paragr. 645; cas n° 2365, Zimbabwe, 2005, paragr. 1665.

47. Quant aux conséquences des grèves sur le bien-être public, le comité s'est dit d'avis que le droit de grève ne peut être restreint ou interdit que dans des situations définies restrictivement et soigneusement circonscrites: dans la fonction publique, uniquement pour les personnes exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population; en cas de crise nationale aiguë, et ce pour une période limitée (par exemple, cas n° 1581, Thaïlande, 2002, paragr. 111; cas n° 2257, Canada, 2004, paragr. 466; cas n° 2244, Fédération de Russie, 2005, paragr. 1268; cas n° 2340, Népal, 2005, paragr. 645; cas n° 2383, Royaume-Uni, 2005, paragr. 759).
48. S'agissant des sanctions qui peuvent être imposées aux travailleurs pour avoir participé à une grève légitime, le comité a déclaré que, si des déductions salariales proportionnelles à la durée de la grève sont acceptables, les travailleurs ne devraient pas être licenciés pour avoir organisé une grève légitime ou y avoir participé (par exemple, cas n° 2141, Chili, 2002, paragr. 324; cas n° 2281, Maurice, 2004, paragr. 633) ni faire l'objet de quelque autre pratique discriminatoire (par exemple, cas n° 2096, Pakistan, 2001, paragr. 446). Le comité s'est également dit d'avis que toutes les sanctions imposées pour des actes illégitimes liés à des grèves devraient être proportionnelles à l'infraction (par exemple, cas n° 2363, Colombie, 2005, paragr. 734) et que les arrestations arbitraires, la détention, le recours à la torture et l'imposition de travail obligatoire sont toutes des violations inacceptables des libertés civiles (par exemple, cas n° 2048, Maroc, 2000, paragr. 392; cas n° 1831, Bolivie, 1995, paragr. 396).

III.3.2. La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale

49. En 1964, une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale¹³ a été nommée afin d'examiner la situation des personnes employées dans le secteur public au Japon. Notant qu'«il n'existe pas de convention, de recommandation ou d'autre décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse l'étendue du droit de grève dans les services publics», la commission a endossé les principes établis par le Comité de la liberté syndicale, notamment en ce qui concerne les limites du droit de grève, à savoir que la législation pertinente devrait établir une distinction entre les entreprises publiques qui sont réellement essentielles parce que leur interruption pourrait entraîner des situations fort pénibles pour le public, et celles qui ne le sont pas; en outre, lorsque la grève est restreinte ou interdite dans les services essentiels, des garanties suffisantes devraient être prévues pour sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels (document 41, p. 529).
50. Une autre Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale a été nommée en 1991 pour examiner une plainte de violation des droits syndicaux en Afrique du Sud. Dans son rapport, la commission décrit comme suit le régime du droit de grève dans les normes internationales du travail: «En droit international, le droit de grève est explicitement reconnu à un nombre d'instruments adoptés aux plans international et régional. Les instruments de l'OIT cependant n'en traitent pas expressément. L'article 3 de la convention n° 87, qui dispose que les organisations de travailleurs ont le droit "d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action", a été la base juridique à partir de laquelle les organes de contrôle de l'OIT ont élaboré une vaste

¹³ La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale a été créée en 1950 à la demande du Conseil économique et social des Nations Unies. C'est un organisme neutre, composé de neuf personnalités indépendantes. Contrairement au Comité de la liberté syndicale, cette procédure ne peut être activée qu'avec le consentement du gouvernement concerné, et a donc été rarement utilisée dans la pratique. A ce jour, la commission n'a examiné que six plaintes.

jurisprudence en matière de grève et de toute action de revendication. Ils ont affirmé en particulier le principe fondamental selon lequel le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit en toute liberté, sans obstacle législatif ou autres, a toujours été protégé par les principes de l'OIT. En même temps, à la lumière des relations professionnelles modernes, certaines restrictions au droit de grève ont été considérées acceptables» (document 42, paragr. 303). En formulant ses conclusions, la commission s'est donc inspirée des principes élaborés par la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale sur un certain nombre de questions, y compris le recours aux grèves de protestation (*ibid.*, paragr. 647), les limites de l'action de grève dans les services essentiels au sens strict du terme (*ibid.*, paragr. 654), l'imposition de sanctions pénales et le licenciement de syndicalistes pour l'exercice du droit de grève (*ibid.*, paragr. 667 et 668), ainsi que les limites de l'action de grève dans le secteur public (*ibid.*, paragr. 730).

III.4. Réclamations (article 24) et plaintes (article 26) au sujet de l'application des conventions ratifiées

51. Comme il est indiqué ci-dessus, la Constitution prévoit deux procédures spéciales de contrôle. La procédure de réclamation, définie aux articles 24 et 25, donne aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs le droit de présenter au Conseil d'administration une réclamation contre un Etat Membre qui, à leur avis, n'a pas assuré de manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré. En outre, en vertu des articles 26 à 34 de la Constitution, une plainte peut être déposée par un Etat Membre contre un autre Etat Membre pour violation d'une convention que tous deux ont ratifiée; cette procédure peut aussi être engagée d'office par le Conseil d'administration, ou sur plainte d'un délégué à la Conférence.
52. Les réclamations concernant l'application des conventions n^{os} 87 et 98 sont généralement renvoyées pour examen au Comité de la liberté syndicale. Vingt réclamations (article 24) ont été déposées au sujet de la convention n^o 87, dont quatre concernaient le droit de grève. En adoptant ses conclusions, le comité a souvent réaffirmé qu'il «estime que le recours à la grève est un moyen légitime de défense des intérêts des travailleurs» (document 44, paragr. 140) et considère que «le recours à la grève n'est légitime que s'il s'exerce de façon pacifique et sans intimidation ou contrainte physique» (*ibid.*, paragr. 141). Le comité a rappelé que «le droit de grève peut être restreint, voire interdit: 1) dans la fonction publique, uniquement pour les fonctionnaires publics qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; ou 2) dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne» (document 46, paragr. 55). Il a également considéré que «nul ne devrait pouvoir être privé de liberté, ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé ou participé à une grève pacifique» (document 43, paragr. 99) et précisé que des sanctions pour faits de grève devraient pouvoir être infligées «uniquement dans les cas où les grèves ne sont pas en conformité avec les principes de la liberté syndicale et elles ne devraient pas être disproportionnées par rapport à la gravité des infractions» (document 45, paragr. 62).
53. Les plaintes soumises en vertu de l'article 26 peuvent donner lieu à la nomination d'une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, mandatée pour mener une enquête approfondie sur la plainte afin d'établir tous les faits du cas d'espèce et formuler des recommandations sur les mesures à prendre. Le rapport d'une commission d'enquête adopté en 1968 déclare que «la convention n^o 87 ne contient aucune garantie expresse du droit de grève. Toutefois, une interdiction absolue de la grève constituerait une sérieuse limitation du droit des organisations de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) et pourrait aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention, en vertu duquel «la législation nationale ne devra porter

atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues [par la convention]”, y compris le droit des syndicats d’organiser librement leurs activités (article 3)» (document 47, paragr. 261). Dans une autre plainte, examinée en 1982, la commission d’enquête a conclu que «la convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant la grève. Toutefois, les organes de contrôle de l’OIT ont toujours considéré – et la commission partage cet avis – que le droit de grève constitue un des moyens essentiels dont devraient disposer les organisations syndicales pour, conformément à l’article 10 de la convention, promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres» (document 48, paragr. 517). Enfin, la commission d’enquête instituée en 2010 pour examiner le respect des conventions n°s 87 et 98 par un autre Etat Membre a confirmé que «le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87» (document 50, paragr. 575). Six plaintes ont été déposées en vertu de l’article 26, dont cinq concernaient le droit de grève.

IV. Règles de droit international en matière d’interprétation des traités

54. La pertinence des informations fournies sur le contexte de l’adoption de la convention n° 87, et sur les vues des organes de contrôle en ce qui concerne le droit de grève, peut s’évaluer à la lumière des principes et des règles du droit international en matière d’interprétation des traités, notamment la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (document 51).
55. Les organes de contrôle de l’OIT n’ont aucune autorité pour donner une interprétation digne de foi des conventions internationales du travail, compétence exclusive de la Cour internationale de Justice. Cependant, il est généralement admis que, dans l’exercice de leurs prérogatives, les organes de contrôle sont inévitablement amenés à effectuer, dans une certaine mesure, une interprétation fonctionnelle. La portée et les limites de cette fonction interprétative n’étant pas clairement définies, il importe d’examiner les méthodes d’interprétation employées par les organes de contrôle à la lumière des règles internationales généralement applicables en matière d’interprétation des traités.
56. Conformément à l’article 31 de la Convention de Vienne, la principale méthode d’interprétation consiste à établir de bonne foi le sens ordinaire des termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, en prenant également en compte tout accord ultérieur entre les parties, toute pratique ultérieurement suivie reflétant un accord sur l’interprétation et toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties. L’article 31 semble donc privilégier une *approche textuelle* (mettant l’accent sur le sens ordinaire des mots employés), qui intègre cependant le *principe d’effectivité* (viser à la réalisation effective de l’objet et du but, déclarés ou apparents, du traité), ainsi que la *pratique ultérieure* (comment le traité est appliqué par les parties ou les organes autorisés)¹⁴. En affirmant que le droit de grève est un corollaire

¹⁴ Voir O. Dörr et K. Schmalenbach (dir. de publication): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2012, pp. 541-560. Le principe d’efficacité instille un élément téléologique dans la règle générale d’interprétation en ce qu’un traité doit être interprété de manière à atteindre son objet (*ut res magis valeat quam pereat*), ce qui implique a contrario qu’il faut éviter toute interprétation qui rendrait inopérantes les dispositions d’un traité ou saperait son effet pratique. S’agissant de la pratique ultérieure, la jurisprudence ou la pratique des organes chargés de surveiller l’application d’un traité ont un poids conséquent dans son interprétation. Comme l’a déclaré la Cour internationale de Justice dans l’affaire *Diallo*, par souci de clarté, de sécurité juridique et de cohérence, un grand poids devrait être attribué à l’interprétation adoptée par l’organisme indépendant créé spécifiquement pour superviser l’application du traité concerné; voir *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, 2010, paragr. 66.

intrinsèque du droit syndical, la commission d'experts a opté pour une interprétation dynamique – ou téléologique – des articles 3 et 10 de la convention n° 87, à savoir une approche interprétative répondant effectivement à l'objet et au but de ces dispositions.

57. L'article 32 de la Convention de Vienne prévoit qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, à savoir les travaux préparatoires et le contexte de son adoption, pour déterminer le sens des termes d'un traité lorsque l'interprétation donnée conformément aux règles générales précédentes laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. Parce qu'il constitue un «moyen complémentaire d'interprétation», le recours aux travaux préparatoires ne peut être employé comme méthode d'interprétation autonome ou alternative, distincte de la règle générale, et ne peut donc avoir qu'une valeur subsidiaire¹⁵. Ces règles sont largement reconnues aujourd'hui comme faisant partie du droit international coutumier¹⁶.
58. Toutefois, en vertu de l'article 5 de la Convention de Vienne, ces règles fondamentales d'interprétation s'appliquent sous réserve de toute règle spécifique applicable aux traités adoptés au sein des organisations internationales. Ces règles spécifiques peuvent comprendre non seulement des règles écrites, mais aussi les pratiques et les procédures non écrites d'une organisation. L'article 5 a une fonction de clause générale de réserve dans la mesure où, en cas de conflit, les règles pertinentes de l'organisation (*lex specialis*) l'emportent sur les règles générales énoncées dans la Convention de Vienne (*lex generalis*)¹⁷. Dans le cas de l'OIT, ces règles spécifiques de l'organisation peuvent notamment comprendre le principe d'irrecevabilité des réserves aux conventions internationales du travail, compte tenu de leur processus d'adoption tripartite. Il convient de rappeler que Wilfred Jenks – alors Directeur général adjoint principal, et ancien conseiller juridique de l'OIT –, qui participait en tant qu'observateur à la Conférence de Vienne, avait demandé «qu'il soit clairement reconnu qu'une organisation internationale peut avoir une *lex specialis*, susceptible d'être modifiée au moyen de procédures régulières, conformément aux procédures constitutionnelles établies» et souligné que «le principe selon lequel les conventions adoptées au sein d'une organisation internationale peuvent être assujetties à une *lex specialis* revêt une importance à court comme à long terme» (document 52, pp. 36

¹⁵ Voir O. Dörr et K. Schmalenbach (dir. de publication): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2012, pp. 571 et 572. Il ne peut être fait appel à l'article 32 que lorsque l'application de la règle générale conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable, ce qui peut en soi constituer une question d'interprétation subjective, puisque l'absurdité doit être «manifeste».

¹⁶ Comme la Cour internationale de Justice l'a déclaré la première fois en 1991: «Les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne peuvent à bien des égards être considérés comme une codification du droit international coutumier sur ce point»; voir *Décision arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, 1991, paragr. 48. Voir, dans le même sens, les décisions rendues ultérieurement: *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés*, avis consultatif, 2004, paragr. 94; *Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, arrêt, 2007, paragr. 160; *Différend relatif à la navigation et aux droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, 2009, paragr. 47; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, 2010, paragr. 65. Par conséquent, dans la mesure où les règles prévues aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sont universellement contraignantes en droit international coutumier, elles s'appliquent à tous les traités hors du champ d'application de la Convention, à savoir les traités conclus avant la Convention et les traités entre les Etats qui n'y ont pas adhéré.

¹⁷ Voir O. Dörr et K. Schmalenbach (dir. de publication): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2012, p. 89. Voir également O. Corten et P. Klein (dir. de publication): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, 2011, vol. I, pp. 97 et 98.

et 37)¹⁸. W. Jenks avait également attiré l'attention sur le fait que, contrairement au caractère complémentaire des travaux préparatoires prévu par l'article 32 de la Convention de Vienne, le Bureau s'était largement fondé sur ces documents pour rédiger ses «opinions informelles»¹⁹. Dans sa déclaration orale à la Conférence de Vienne, il a mentionné que «la pratique de l'OIT en matière d'interprétation faisait plus appel aux travaux préparatoires que ne l'envisageait» le projet de Convention alors en discussion.

59. L'avis consultatif rendu en 1932 par la Cour permanente de Justice internationale sur l'interprétation de l'article 3 de la convention (n° 4) sur le travail de nuit des femmes, 1919 – qui reste, à ce jour, la seule interprétation d'une convention demandée en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT –, constitue une illustration de l'interprétation des traités appliquée aux conventions de l'OIT, tenant compte de sa spécificité (document 53)²⁰.

¹⁸ Pour de plus amples développements sur le rôle de l'OIT en regard de l'article 5 de la Convention de Vienne, voir A. Trebilcock: «The International Labour Organization's approach to modern treaty law», dans M.J. Bowman et D. Kritsiotis (dir. de publication): *Conceptual and contextual perspectives on the modern law of treaties* (à paraître).

¹⁹ Jusqu'en 2002, le BIT a publié dans son *Bulletin officiel* des Mémoires contenant des clarifications ou avis informels sur le sens des dispositions des conventions. Ces avis informels étaient donnés en réponse aux demandes des Etats Membres, avec une clause type de réserve, à savoir que la Constitution de l'OIT ne confère aucune compétence au Bureau pour donner une interprétation authentique des dispositions des conventions internationales du travail adoptées par la Conférence. Il convient de noter à cet égard que, selon les Instructions officielles (1952 et 1968) sur la procédure concernant les demandes d'interprétation des conventions et recommandations, le Bureau ne devait pas «donner d'avis sur les demandes d'interprétation des conventions n^{os} 87 et 98, compte tenu de l'existence de la procédure spéciale instituée par le Conseil d'administration pour le traitement des plaintes en matière de liberté syndicale». Ces instructions ont été remplacées en 1987 par une circulaire qui ne mentionne plus les conventions n^{os} 87 et 98, mais le Bureau s'abstient toujours d'exprimer une opinion sur l'interprétation des normes liées à la liberté syndicale.

²⁰ Appelée à se prononcer sur la question de savoir si la convention s'appliquait aux femmes qui occupent des postes de supervision ou de gestion et n'effectuent pas normalement un travail manuel, la Cour a indiqué que le libellé de la disposition «ne soulève en lui-même aucune difficulté: elle est générale dans ses termes et n'est pas ambiguë ou obscure [...] il faudrait trouver un motif valable pour interpréter la disposition autrement qu'en conformité avec le sens ordinaire des mots». En fait, la Cour a utilisé d'autres moyens d'interprétation, comme la Constitution de l'OIT, ses avis consultatifs concernant l'interprétation de sa Constitution et les travaux préparatoires menant à l'adoption de la convention, pour conclure que l'examen des travaux préparatoires confirmait l'interprétation textuelle, et partant «qu'il n'existe aucun motif valable d'interpréter l'article 3 autrement que suivant le sens ordinaire des mots».

Partie II. Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

60. La section qui suit met en lumière les principaux éléments d'information donnés dans l'annexe I sur le droit et la pratique en matière de grève à l'échelon national ¹. Lorsque ce document renvoie à la législation, les dispositions pertinentes sont citées à l'annexe I (dans la langue originale ou dans une autre langue officielle de l'OIT). L'annexe II contient des données statistiques sur l'action de grève et le lock-out en ce qui concerne les périodes, pays et régions pour lesquels cette information existe.

I. Protection juridique et constitutionnelle de l'action de grève au niveau national

1. **Cadre juridique national régissant l'action de grève: Constitution, législation générale, législation spécifique, reconnaissance en vertu de la common law**

61. *Fondement constitutionnel.* Au moins 97 Etats Membres de l'OIT protègent expressément l'action de grève dans leur Constitution nationale, laissant au législateur le soin de régler son exercice dans la pratique ².

¹ Cette partie du rapport est principalement basée sur les informations recueillies par le BIT auprès de ses mandants. Elle se fonde également sur d'autres sources, notamment: R. Blanpain: *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*, 2010; B. Waas: *The right to strike: A comparative view*, Wolters Kluwer, 2014; R. Blanpain: *The Laval and Viking cases: Freedom of services and establishment v. industrial conflict in the European Economic Area and Russia*, Wolters Kluwer, 2009; S. Van der Velden et coll. (dir. de publication): *Strikes around the world 1968-2005: Case-studies of 15 countries*, AKSANT, Amsterdam, 2007; E. Tucker: «Can worker voice strike back? Law and the decline and uncertain future of strikes», dans A. Bogg, T. Novitz (dir. de publication): *Voices at work: Continuity and change in the common law world*, 2014, Oxford University Press.). Le livre de Waas sur le droit de grève contient les contributions de divers experts du monde entier: Effrosyni Bakirzi, Hadara Bar-Mor, Florian Burger, Tankut Centel, Charles Chapman Lopez, Charles Craver, Darcy du Toit, Flor Espinoza Huacón, Hugo Fernández Brignoni, Piotr Grzebyk, Michael Horovitz, Mijke Houwerzijl, Petr Hürka, Caroline Johansson, Edit Kajtár, Anthony Kerr, Francis Kessler, Polonca Koncar, Attila Kun, Yumiko Kuwamura, Johannes Lamminen, Kwang-Taek Lee, Nikita Lyutov, Jonas Malmber, Emilio Morgado-Valenzuela, Richard Naughton, Magdalena Nogueira Guastavino, Carlos Mariano Núñez, Paolo Pascucci, Daiva Petrylaitė, Marilyn Pittard, Jeremias Prassé, Willemijn Roozendaal, Alejandro Sánchez Sánchez, Sharifah Suhanan Binti Syed Ahmad, Mirna Wilches Navarro. Suite aux observations formulées dans le cadre de la réunion, le Bureau est également en train d'établir une bibliographie des principaux spécialistes ayant écrit sur le droit de grève.

² C'est le cas, selon différentes modalités, dans les pays suivants: **Albanie, Algérie, Angola, Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bénin, Etat plurinational de Bolivie, Bosnie-Herzégovine** (renvoi aux droits protégés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), **Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cambodge, Cameroun** (Préambule de la Constitution), **République centrafricaine, Chili, Tchad** (la Constitution interdit la grève à certains employés du secteur public, reconnaissant ainsi indirectement ce droit aux autres catégories de travailleurs), **Chypre, Colombie, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Djibouti, République dominicaine, El Salvador, Equateur, Estonie, Ethiopie, France, Guinée équatoriale, République démocratique du Congo, République tchèque** (Préambule de la Constitution), **Géorgie, Grèce, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana** (*liberté de faire grève*), **République de Corée, Haïti, Honduras, Hongrie, Italie, Kazakhstan, Kenya** (*action collective*), **Kirghizistan, Lettonie, Lituanie,**

62. Dans d'autres pays, les tribunaux ont statué que le droit de grève est constitutionnellement protégé en se fondant sur les droits d'organisation syndicale, d'association et de négociation collective, comme en **Finlande**³, en **Allemagne**⁴ et au **Japon**⁵. En **Inde** et au **Pakistan**⁶, les juridictions suprêmes ont jugé que la protection du droit syndical dans la Constitution n'implique *pas* en soi une garantie constitutionnelle du droit de grève. Ainsi, selon la Cour suprême de l'Inde, «le droit de grève ou de lock-out peut être encadré ou restreint par la législation sur les relations professionnelles»⁷. Dans un arrêt du 30 janvier 2015, la Cour suprême du **Canada** a jugé que le droit de grève est protégé aux termes de l'article 2 d) de la Charte des droits et libertés en raison de sa fonction unique dans le processus de négociation collective⁸.
63. *Fondement juridique.* Dans de nombreux Etats Membres de l'OIT, les dispositions régissant l'action de grève sont relativement détaillées et précisées dans la législation; en revanche, elles sont plus embryonnaires dans d'autres pays. Plus de 150 pays encadrent les modalités de l'action de grève en vertu de leur législation générale (par exemple, la législation du travail, sur les relations professionnelles, sur les relations de travail ou sur la fonction publique, le Code pénal, etc.). Quelque 50 pays ont adopté à cet égard une législation spécifique (intitulée, par exemple, «loi sur les grèves», «loi sur les services essentiels», etc.). Toutefois, l'absence de reconnaissance expresse de la grève dans la législation ne signifie pas que ce droit ne peut pas être exercé dans la pratique. *Pour une liste des mesures législatives adoptées par chaque pays en matière de grève, voir l'annexe I.*
64. Si la plupart des pays de droit civil établissent un *droit* de grève (voir annexe I), les pays de *common law* ne l'octroient généralement pas de manière expresse (à l'exception de l'**Afrique du Sud**, du **Kenya**, de la **Namibie**, où la Constitution le garantit expressément). Ils prévoient cependant la *liberté* de faire grève, à savoir la liberté des travailleurs d'agir collectivement pour la défense de leurs intérêts communs; dès lors, la responsabilité des grévistes n'est pas engagée en vertu de la *common law*, notamment pour rupture de contrat, et ils bénéficient d'une immunité contre les poursuites civiles. Dans les pays de *common law*, la participation à la négociation collective est reconnue comme le principal moyen permettant aux travailleurs de défendre leurs intérêts, et le droit de grève est perçu comme un corollaire essentiel de la négociation collective. La Constitution nationale du **Guyana** et de la **République des Maldives** consacre le *droit* de grève. Le système juridique **australien** définit la notion «d'action de revendication protégée» et les immunités

Luxembourg, Madagascar, République des Maldives (*liberté* de faire grève), Afrique du Sud, Espagne, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, République de Moldova, Monténégro, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Niger, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Rwanda, Saint-Marin, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Somalie, Suriname, Suède (*actions de revendication*), ex-République yougoslave de Macédoine, Suisse, République arabe syrienne, Timor-Leste, Togo, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, République bolivarienne du Venezuela et Zimbabwe.

³ Dans un avis rendu en 2003, le Comité parlementaire sur le droit constitutionnel de la Finlande a conclu que le droit de grève fait partie des droits de liberté syndicale prévus par la Constitution (l'article 13 précise qu'un membre a le droit de «participer aux activités d'une association»).

⁴ Article 9 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

⁵ Article 28 de la Constitution.

⁶ *Civil Aviation Authority, Islamabad c. Union of Civil Aviation Employees* (1997).

⁷ *All India Bank Employees c. National Industrial Tribunal* (1961).

⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 SCC 4, paragr. 75-77.

correspondantes. Aux **Etats-Unis**, la loi permet aux employés de participer à des actions concertées, comme les grèves et le piquetage pacifique, pour appuyer leurs revendications légitimes ou pour protester contre les pratiques déloyales de travail ⁹. Le régime juridique **indien** est essentiellement fondé sur l'octroi d'immunités pour les grèves légales.

65. *Reconnaissance jurisprudentielle.* Dans certains pays où les modalités de l'action de grève ne sont pas détaillées dans la législation, la régulation des conflits du travail est confiée aux tribunaux. Dans ces pays, les principes juridiques – tels le critère de proportionnalité ou le principe d'*ultima ratio* – jouent un rôle important dans l'évaluation de la légalité des grèves ¹⁰. Ainsi, au **Japon**, la loi contient un certain nombre de dispositions sur le droit de grève, mais les décisions de justice complètent largement les règles législatives.
66. *Régulation par les partenaires sociaux.* Dans certains pays, les partenaires sociaux bénéficient d'une large autonomie en matière de grève, notamment en ce qui concerne la prestation du service minimum. Divers aspects de la grève peuvent ainsi être réglés dans les statuts des syndicats. En **Malaisie**, par exemple, la loi dispose que «tous les syndicats enregistrés doivent inclure dans leurs statuts des dispositions» prévoyant une décision au scrutin secret sur toutes les questions relatives à la grève ou au lock-out. En **Suède**, le droit constitutionnel de grève peut être restreint tant par la loi que par les conventions collectives (et donc par les partenaires sociaux) ¹¹.
67. Enfin, dans certains pays, la protection juridique de la grève reste incertaine. En **Chine**, selon l'interprétation communément retenue quant au statut juridique actuel du droit de grève (dans la législation nationale, y compris la Constitution, la loi sur les syndicats, le droit du travail et la loi sur les contrats de travail), le droit de grève «n'est ni nié, ni autorisé». La loi sur les syndicats, telle qu'amendée en 2001, mentionne les «arrêts de travail» et la possibilité pour les syndicats, dans ces circonstances, de tenir des consultations avec l'entreprise, l'institution ou les parties concernées, de présenter le point de vue et les revendications des travailleurs et des employés, et de proposer des solutions. Le Congrès du peuple du Guangdong a récemment adopté (décembre 2014) un règlement provincial sur la négociation collective, qui traite de l'action de grève.

⁹ P. Shea et E. LaRuffa: «United States», dans E.C. Collins (dir. de publication): *The Employment Law Review* (Law Business Research Ltd, 5th ed., 2014), p. 818.

¹⁰ C'est le cas, par exemple, dans les pays suivants: **Allemagne, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Pays-Bas** et **Colombie** (arrêt n° C-201/02 de la Cour constitutionnelle sur la légalité des grèves).

¹¹ J. Malmberg et C. Johansson: «The right to strike: Sweden», dans B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 525.

2. Définitions nationales de la grève

Principaux éléments de la définition de la grève au niveau national

68. *Définitions.* La législation de la plupart des pays contient une définition de la grève (ou des «actions collectives») ¹². Si les définitions diffèrent légèrement, elles comportent souvent les éléments suivants: un arrêt de travail (ou d'autres formes d'interruption du travail normal); une action concertée; et un objectif lié à la satisfaction des revendications des travailleurs, tel le règlement d'un grief individuel ou d'un différend collectif. Toutefois, dans plusieurs pays (par exemple, **Canada, Etats-Unis, Inde et Pakistan**), une grève est définie simplement comme une cessation (un arrêt, un retard, etc.) de travail, sans autre qualification établissant un lien exprès avec l'emploi des personnes concernées.
69. Les définitions convergent généralement dans les pays de droit civil. Par exemple, au **Burkina Faso**, la loi définit la grève comme un arrêt de travail concerté et collectif pour appuyer des revendications professionnelles et assurer la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs. Au **Cambodge**, la grève est définie comme un arrêt de travail concerté par un groupe de travailleurs au sein d'une entreprise ou d'un établissement afin d'inciter l'employeur à satisfaire leurs demandes. La législation du **Cameroun** renvoie au refus collectif et concerté, par tout ou partie des travailleurs d'un établissement, de respecter les *règles normales de travail*.
70. Dans certains pays de *common law*, comme le **Nigéria**, la législation précise qu'un «arrêt de travail» englobe le travail effectué au ralenti (grève perlée), ou avec une efficacité réduite, par rapport aux normes régulières. La définition contenue dans la législation d'**Afrique du Sud** comprend le refus partiel de travailler, les retards d'exécution du travail ou l'obstruction. La **République-Unie de Tanzanie** définit une grève comme un arrêt de travail total ou partiel. Aux **Etats-Unis**, la définition de la grève comprend un arrêt, un ralentissement ou une autre interruption du travail. La législation du **Pakistan** donne une définition distincte des grèves perlées, qui sont expressément exclues de la protection législative.
71. Dans certains pays (par exemple, **Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie, Israël, Italie et Uruguay**), en l'absence de définition législative, les tribunaux sont chargés de définir ce qu'est une grève. Dans certains cas, les tribunaux ont renvoyé la question au législateur, comme en **Colombie**, où la Cour constitutionnelle a souligné à plusieurs reprises que seul le législateur peut restreindre le droit de grève, et ce seulement si certaines conditions sont remplies ¹³.
72. *Formes de grève.* S'agissant des types d'action concertée, la grève peut revêtir diverses formes. Parallèlement aux arrêts de travail «classiques», il existe d'autres formes d'action: refus d'effectuer des heures supplémentaires, ralentissement du travail («grève perlée»),

¹² Voir, par exemple, les diverses définitions de la grève dans la législation des pays suivants: **Afghanistan, Antigua-et-Barbuda, Australie, Bahreïn, Barbade, Belize, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Brunéi Darussalam, Cambodge, Cameroun, Canada, Colombie, Comores, Congo, République de Corée, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Erythrée, Estonie, Ethiopie, Fidji, Grenade, Guatemala, Iles Salomon, Inde, Indonésie, Irlande, Jamaïque, Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Lesotho, Madagascar, Malaisie, Malawi, Mauritanie, Mexique, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Myanmar, Namibie, Niger, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Roumanie, Fédération de Russie, Rwanda, Sainte-Lucie, Seychelles, Singapour, Slovaquie, République-Unie de Tanzanie, Tchad, République tchèque, Thaïlande, Timor-Leste, Togo, Turquie, Tuvalu, Ukraine, Viet Nam et Zimbabwe.**

¹³ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 6.

application stricte du règlement («grève du zèle»), etc.¹⁴. Dans certains pays, la législation interdit explicitement certaines de ces formes de grève, ou abolit à leur égard la protection accordée pour les grèves régulières. Ainsi, en **Angola**, toute réduction ou modification des heures ou des méthodes de travail, décidée collectivement mais qui ne se traduit pas par un refus de travailler, n'est pas considérée comme une grève et peut donc donner lieu à des mesures disciplinaires. De même, au **Pakistan**, les grèves perlées sont interdites sous peine de révocation des dirigeants syndicaux, qui peuvent se voir interdire d'exercer leurs fonctions pendant la durée restante de leur mandat¹⁵. En **Inde**, les grèves perlées sont assimilées à une pratique déloyale de travail, punissable par la loi. La jurisprudence **irlandaise** semble également établir que les protections applicables à la grève ne s'étendent pas nécessairement aux autres formes d'action collective¹⁶.

- 73. Titulaires du droit de grève.** De nombreux pays (par exemple, **Colombie**, **Finlande**, **Irlande**, **Italie** et **Uruguay**) considèrent que le droit de grève appartient *individuellement aux travailleurs*, mais peut uniquement être exercé collectivement. Au **Burundi**, la loi prévoit que tous les travailleurs, syndiqués ou non, jouissent du droit de grève. En pratique, si le droit de grève est un droit individuel, les grèves «sauvages» sont théoriquement légales, contrairement à la situation qui prévaut dans les pays où le droit de déclencher une grève est réservé aux syndicats¹⁷.
- 74.** Dans d'autres pays, la grève est un *droit collectif* qui appartient aux syndicats ou, dans de nombreux pays d'Amérique latine, aux guildes (*gremios*)¹⁸.
- 75.** Dans d'autres Etats Membres, le droit de grève peut être exercé *tant par les travailleurs que leurs organisations représentatives* (par exemple, **Argentine**, **Equateur**, **Estonie**, **Hongrie** et **Kazakhstan**). Au **Bénin**, la loi prévoit que tous les travailleurs peuvent défendre leurs droits et intérêts dans les conditions prévues par la loi, individuellement, collectivement ou par l'action syndicale. Aux **Etats-Unis**, les arrêts de travail peuvent être déclenchés par les travailleurs eux-mêmes ou par un syndicat représentatif¹⁹. En **Irlande**, les organes non syndiqués, ainsi que les travailleurs eux-mêmes, peuvent appeler à la grève (cependant, certaines immunités prévues par la loi ne s'appliquent qu'aux syndiqués et aux dirigeants syndicaux)²⁰. En **Finlande**, les grèves peuvent également être organisées par un groupe de travailleurs ou un syndicat (toutefois, les travailleurs qui font grève en réponse à un mot d'ordre du syndicat bénéficient d'une meilleure protection contre le licenciement)²¹.

¹⁴ BIT, 2006: *Le droit de grève. Document à l'usage de la liberté syndicale*, paragr. 118.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 120.

¹⁶ *Crowley c. Ireland and others* (1980); *Tlabot (Ireland) Ltd c. Merrigan and others* (1981).

¹⁷ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 23.

¹⁸ C'est le cas, par exemple, en **Allemagne**, au **Bélarus**, à **Chypre**, en **Croatie**, au **Danemark** et en **République tchèque** (où seuls les syndicats ont le pouvoir de «négocier collectivement»); et en **Islande**, en **Lituanie**, en **Mauritanie**, au **Portugal**, en **Slovaquie**, à **Trinité-et-Tobago** et en **France** (en ce qui concerne les services publics).

¹⁹ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 15.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

76. *Droits des fédérations et confédérations.* Dans de nombreux pays, les fédérations et confédérations ont le droit de faire grève. Toutefois, dans certains pays, les fédérations syndicales ne peuvent pas appeler à la grève, comme en **Equateur**, au **Honduras** (*interdiction implicite*) et au **Panama**. En **Colombie**, la Cour constitutionnelle a statué que la décision de déclencher une grève ne doit concerner que les travailleurs d'une entreprise donnée, au motif que les effets économiques et juridiques d'une grève et son impact sur les contrats de travail peuvent uniquement être évalués à ce niveau²². Selon le gouvernement du **Nigéria**, *dans la pratique*, les fédérations syndicales organisent des grèves ou des mouvements de protestation contre les politiques socio-économiques nationales sans subir de sanctions²³.

Objets de la grève: Négociation collective, grèves politiques, actions de protestation et de solidarité, grèves de soutien

77. Dans certains pays ayant une faible tradition d'intervention étatique dans les conflits du travail, la grève ne connaît pratiquement pas de limites et peut donc prendre diverses formes (par exemple, **Autriche** et **Uruguay**). Dans d'autres pays, elle est exclusivement liée à la négociation collective et ne peut être exercée pendant la période de validité d'une convention collective; elle est généralement possible uniquement comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention collective ou de son renouvellement. Dans ces cas, le droit de grève est conçu comme un moyen d'inciter les employeurs à conclure des conventions collectives. Ce système existe, par exemple, en **Allemagne**, en **Australie**, au **Chili**, aux **Etats-Unis**, au **Japon**, en **Nouvelle-Zélande**, en **République tchèque** et en **Turquie**. *Sur la question des restrictions à l'action de grève pendant la durée d'une convention collective (c'est-à-dire «l'obligation de paix sociale»), voir paragraphes 112-116 ci-après.*

78. De même, certains pays établissent une distinction entre les grèves concernant les conflits de droits et les conflits d'intérêts²⁴. La première catégorie concerne l'interprétation ou l'application des droits existants, qu'ils découlent de la loi ou des conventions collectives. Les conflits d'intérêts portent sur le contenu des conventions collectives en cours de négociation. Ainsi, dans certains pays (par exemple, **Afrique du Sud**, **Hongrie**, **République-Unie de Tanzanie**, **Turquie** et **Viet Nam**), une grève légale ne peut généralement pas être déclenchée pour appuyer le règlement d'un conflit de droits.

79. *Grèves politiques.* Dans de nombreux pays, les grèves politiques, entendues comme une action collective non liée au travail, constituent une «zone grise» où il existe un écart entre le droit et la pratique. Il est souvent difficile d'établir une distinction entre les aspects politiques et professionnels d'une grève, puisqu'une politique adoptée par le gouvernement a fréquemment des répercussions immédiates pour les travailleurs, notamment en matière d'emploi, de protection sociale et de niveau de vie²⁵.

80. L'**Afrique du Sud** et la **République-Unie de Tanzanie** ont des lois similaires, qui *étendent* aux grèves politiques ou de protestation la *protection* normalement prévue pour les grèves légales. Dans les deux cas, ce type d'action est défini comme une grève menée

²² B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 16.

²³ CEACR, observation, 2013, convention n° 87.

²⁴ B. Waas: *Strike as a fundamental right of the workers and its risks of conflicting with other fundamental rights of the citizens*, ISLSSL, XX^e Congrès mondial, Santiago du Chili, sept. 2012, Rapport général III, p. 20.

²⁵ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 102.

dans le but de «promouvoir ou de défendre les intérêts socio-économiques des travailleurs». Cette forme de grève (qui va au-delà de la définition normale de la grève) est légale à condition d'être appelée par un syndicat ou une fédération syndicale enregistrés, qui doit donner un préavis adéquat à l'organisme fédéral compétent et explorer de bonne foi les autres possibilités de règlement du différend; elle est également soumise à des critères de rationalité et de proportionnalité. La **Turquie** a récemment adopté une loi éliminant les restrictions concernant différentes formes de grève (grèves à caractère politique, grèves de solidarité, occupation des lieux de travail, grèves perlées) afin de mettre sa législation en conformité avec les amendements constitutionnels de 2010²⁶.

- 81.** Les grèves «purement» politiques sont *expressément interdites*, par exemple dans la législation nationale du **Bélarus**, du **Congo** et du **Gabon**.
- 82.** La législation du **Paraguay** donne également des *indications quant aux limites des grèves légales*, dans la mesure où elle dispose qu'elles doivent être directement et exclusivement liées aux intérêts professionnels des travailleurs. De même, la Constitution du **Guatemala** prévoit que le droit de grève ne peut être exercé que pour des motifs socio-économiques. La définition de la grève dans la loi de **Djibouti** en définit restrictivement les objectifs possibles, à savoir demander une amélioration des conditions de travail ou de rémunération.
- 83.** Dans d'autres pays, la restriction de l'action de grève à la sphère de la négociation collective aboutit effectivement à l'interdiction des grèves politiques. C'est le cas, par exemple, en **Allemagne**²⁷, en **Australie**, au **Chili**, au **Japon**²⁸, en **Mongolie** et au **Panama**. Dans certains autres pays de *common law*, une grève légale (ou protégée législativement) peut exclusivement porter sur un différend entre les travailleurs et leur employeur, ou d'autres employeurs, défini dans la loi comme un différend du travail. Cette dernière notion fait l'objet de recours fréquents devant les tribunaux, dont les interprétations varient. Au **Royaume-Uni**, par exemple, la jurisprudence définit les «différends du travail» de manière à exclure toute protection juridique pour la plupart des grèves politiques ou de protestation. En **Indonésie**, la grève n'est considérée comme un droit fondamental des travailleurs *que si elle résulte d'un échec des négociations*. Fait intéressant, les grèves politiques sont en principe autorisées en **Finlande** et ne violent pas l'obligation de paix qui fait partie intégrante de chaque convention collective.
- 84.** Dans d'autres pays, bien que les grèves politiques semblent interdites, les tribunaux ont quelque peu nuancé cette prohibition par leurs arrêts (par exemple, en **Espagne** et aux **Pays-Bas**). En **Israël**, les grèves politiques ne sont pas protégées en principe, car elles ne visent pas l'amélioration de la situation économique des travailleurs; cependant, les tribunaux ont reconnu les «grèves quasi politiques», qui sont menées contre le pouvoir souverain, mais qui concernent également les conditions économiques des travailleurs lésés par des changements dans la politique nationale²⁹.
- 85.** *Grèves de solidarité, grèves secondaires, grèves de soutien.* Les grèves de solidarité et de soutien ainsi que les grèves secondaires sont une forme d'action collective visant à appuyer une grève menée par les travailleurs d'une autre entreprise. Les définitions varient légèrement. En **République tchèque**, la loi définit les grèves de solidarité comme celles

²⁶ Loi n° 6356 sur les syndicats et les conventions collectives du travail, 2012.

²⁷ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 14.

²⁸ Arrêt du 25 avril 1973 rendu par la Cour suprême en assemblée plénière.

²⁹ **Israël**: Haute Cour de justice, HCJ 1181/03, points 78 et 79.

qui sont menées pour appuyer les demandes de grévistes dans un litige portant sur la conclusion d'une autre convention collective.

86. Un certain nombre de pays reconnaissent la légalité des grèves de solidarité (par exemple, **Belgique, Croatie, Equateur, Finlande**³⁰, **Grèce, Hongrie, République de Moldova, Panama, Pologne, Roumanie et République bolivarienne du Venezuela**). Si la grève principale est légale, les grèves de solidarité sont également considérées comme légales en **Albanie**, au **Bénin**, au **Danemark**, en **France** et en **Suède**³¹. Aux **Etats-Unis**, hormis quelques rares exceptions, les actions secondaires sont illégales. En **Irlande**, où la législation ne les exclut pas, les tribunaux ont statué que cette définition autorise les actions collectives secondaires. En **Finlande**, les «actions de soutien» sont légales uniquement si elles ne concernent pas les conditions d'emploi des participants et ne visent pas la modification de leur propre convention collective³². En **Afrique du Sud**, les actions secondaires sont légales s'il est possible de démontrer que leur nature et leur étendue sont raisonnables et proportionnées, en regard de leur impact sur l'employeur principal. De même, en **République-Unie de Tanzanie**, une grève secondaire est légalement possible s'il est possible d'établir un lien entre cette action et la résolution d'un différend avec l'employeur principal et à condition que l'action soit «proportionnée» à l'impact de la grève sur l'employeur secondaire et à la contribution probable de la grève au règlement du différend principal. Au **Ghana**, la loi protège les grèves de solidarité sous certaines conditions. En **Croatie**, un avis doit être donné à l'employeur, et la grève ne peut pas commencer avant l'épuisement de la procédure de conciliation de la grève initiale, et seulement deux jours après le début de cette dernière.
87. Dans d'autres pays, en revanche, les grèves de soutien qui ont pour objectif de faire pression sur un employeur secondaire sont presque toujours considérées comme illégales (par exemple, **Canada, Lituanie, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse**)³³. La loi **kenyane** dispose expressément que les grèves «de soutien» sont illégales, cette forme d'action étant définie comme une grève contre un employeur qui n'est pas partie au différend du travail. Au **Congo**, les grèves de solidarité sont considérées comme illégales si les personnes qui y participent ne sont *absolument* pas concernées par les objectifs de la grève. Dans l'**Etat plurinational de Bolivie**, la loi interdit les grèves de solidarité sous peine de sanctions pénales. La législation du **Viet Nam** interdit les grèves de solidarité. Dans la **Fédération de Russie**, cette forme de grève est illégale parce que les revendications sous-jacentes ne s'adressent pas au véritable employeur³⁴. Le **Burundi** interdit les grèves de solidarité aux fonctionnaires. En outre, les grèves de solidarité ou de soutien sont interdites dans de nombreux pays où la grève se limite à la sphère de la négociation collective. Au **Japon**, les grèves de solidarité ou de soutien ne sont pas interdites, mais les tribunaux ne leur ont pas étendu la protection reconnue au droit de grève³⁵.

³⁰ R. Blanpain, 2010, *op. cit.*, p. 676.

³¹ *Ibid.*, p. 676.

³² J. Lamminen: «The right to strike: Finland», dans B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 195.

³³ R. Blanpain, 2010, *op. cit.*, p. 676.

³⁴ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 49.

³⁵ **Japon**: arrêt du 26 octobre 1966 rendu par la Cour suprême en assemblée plénière; arrêt du 25 septembre 1992 rendu par la Cour suprême (2^e Chambre).

88. Dans de nombreux pays, il n'existe pas de dispositions juridiques spécifiques sur le sujet, autorisant ou interdisant ces formes de grève; la décision appartient aux tribunaux³⁶. Cependant, en **Allemagne**, suite à un changement récent, les tribunaux ont approuvé les grèves de solidarité, à condition qu'elles restent «proportionnées»³⁷. En **Italie**, la Cour constitutionnelle a étendu le droit de grève, en y incluant les intérêts communs à des catégories entières de travailleurs³⁸. De même, en **Colombie**, la Cour constitutionnelle a déclaré que les grèves de solidarité jouissent d'une protection constitutionnelle³⁹.

II. Portée et restrictions de l'action de grève au niveau national

1. Catégories de travailleurs exclues

89. Dans la plupart des Etats Membres de l'OIT, le droit de grève peut être restreint, voire interdit, dans certaines circonstances. Ces restrictions sont parfois liées aux droits et libertés de tierces parties. Par exemple, la Constitution du **Mexique** et la législation du **Honduras** prévoient que les grèves sont légales «à condition qu'elles aient pour objet la réalisation d'un équilibre entre les divers facteurs de production, tenant compte des droits respectifs du travail et du capital». Au **Togo**, la loi dispose que les travailleurs peuvent faire grève à condition de respecter la liberté de travail des non-grévistes et de s'abstenir de détruire des biens, de commettre des voies de fait et de séquestrer l'employeur, ses subordonnés ou les représentants de l'autorité administrative.

90. De plus, les restrictions au droit de grève concernent souvent certaines catégories d'agents publics (notamment les forces armées et la police), les travailleurs des services essentiels ou certaines situations de crise nationale. Elles sont éventuellement assorties de garanties compensatoires pour les travailleurs ainsi privés du droit de grève. Dans certains pays, la loi prévoit que la grève peut être interdite sur la base de ses conséquences économiques potentielles (par exemple, **Algérie**, **Australie**, **Bénin** et **Chili**). Dans d'autres pays (**Philippines**, **Sénégal** et **Swaziland**), il est fait référence au préjudice porté à l'ordre public, à l'intérêt général ou national pour interdire les grèves⁴⁰. En pratique, les autorités nationales (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) doivent s'assurer que les conditions permettant de restreindre le droit de grève sont strictement observées.

Travailleurs du secteur public

91. Dans plusieurs pays, le droit de grève des travailleurs du secteur public est limité, voire interdit. Plusieurs pays ont adopté des *mesures législatives spécifiques* concernant la grève dans le secteur public⁴¹. D'autres l'encadrent au moyen de la réglementation générale concernant la fonction publique⁴². L'identification des travailleurs dont le droit de grève

³⁶ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 107.

³⁷ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 50.

³⁸ **Italie**: Cour constitutionnelle, arrêt n° 123/1962.

³⁹ **Colombie**: Cour suprême, arrêt n° C-201/02.

⁴⁰ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 60.

⁴¹ Par exemple: **Canada (Québec)**, **République centrafricaine**, **Côte d'Ivoire**, **France**, **Guatemala**, **Italie**, **Mali**, **Niger**, **Tchad** et **Togo**.

⁴² Par exemple: **Algérie**, **Bulgarie**, **République centrafricaine**, **Comores**, **Gabon**, **Tchad** et **Togo**.

peut être restreint est une question de degré qui, dans la pratique, est souvent laissée à l'appréciation des tribunaux.

92. Dans certains pays, presque tous les travailleurs du secteur public jouissent du droit de grève, à la seule exception des membres de la police et des forces armées (par exemple, **Congo, Croatie, Irlande et Uruguay**). En **Slovénie**, tous les fonctionnaires publics (y compris les juges) jouissent en principe du droit de grève, indépendamment du type ou de la nature de leur activité⁴³. En **Suède**, les employés qui exercent l'autorité publique ont le droit de faire grève, mais ne peuvent recourir aux autres formes d'action; ils n'ont le droit de mener des actions de solidarité qu'en faveur d'autres travailleurs du secteur public⁴⁴.
93. La Constitution du **Guatemala** protège expressément le droit de grève des travailleurs de l'Etat et des entités décentralisées et autonomes, à condition que les services essentiels soient maintenus. Les Constitutions de la **Côte d'Ivoire** et de la **République bolivarienne du Venezuela** protègent le droit de grève des travailleurs des secteurs public et privé, laissant au législateur le soin d'en fixer les limites. Les Constitutions de la **République de Corée** et de l'**Ethiopie** mentionnent expressément que la loi désignera les employés gouvernementaux qui peuvent bénéficier du droit de grève. En vertu de la législation de la **République de Corée**, les agents publics ne jouissent pas du droit de grève. Au **Mexique**, la Constitution dispose qu'un préavis de dix jours doit être donné avant une grève dans les services publics.
94. Dans d'autres pays, il existe de nombreuses restrictions au droit de grève dans le secteur public⁴⁵. En **Inde**, la loi dispose qu'aucun agent public ne peut recourir à la grève, quelle qu'en soit la forme, en ce qui concerne toutes les questions liées à son emploi ou à l'emploi de tout agent public. Au **Danemark**, le droit de grève n'est reconnu à aucun agent recruté en vertu de la loi sur les fonctionnaires. En **Bulgarie**, le droit de grève des fonctionnaires est limité à celui de porter des signes, des symboles et des brassards et à brandir des pancartes de protestation sans cessation de l'accomplissement de leurs devoirs de service public. En **Hongrie**, la grève est interdite aux fonctionnaires qui remplissent une fonction fondamentale (d'après le gouvernement, ceux qui exercent des responsabilités de management, c'est-à-dire ceux qui ont le pouvoir de recruter, licencier et entamer des procédures disciplinaires)⁴⁶. Au **Viet Nam**, les agents de l'Etat et les fonctionnaires sont exclus du droit de grève puisqu'ils ne sont pas techniquement considérés comme des employés en vertu du Code du travail; les grèves sont également interdites dans un certain nombre d'établissements nommément désignés, et les autorités provinciales peuvent interrompre ou suspendre une grève si elle présente un risque de préjudice grave pour l'économie nationale ou l'intérêt public. S'il est allégué qu'une grève viole l'une de ces restrictions, l'employeur peut demander à un tribunal de la déclarer illégale et d'ordonner un dédommagement. Les Constitutions du **Chili** et d'**El Salvador** interdisent la grève à certains travailleurs du secteur public.

⁴³ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁵ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 48. Par exemple: **Albanie, Chili, République de Corée, République dominicaine, El Salvador, Estonie, Etats-Unis, Inde, Japon, Kazakhstan, Lesotho, Panama et Pologne** (la plupart des fonctionnaires).

⁴⁶ *Ibid.*, paragr. 46.

95. *Forces armées et police.* La législation de nombreux pays interdit la grève aux membres des forces armées et de la police, interdiction parfois incluse dans la Constitution elle-même⁴⁷.
96. *Autres restrictions.* Dans certains pays, la Constitution nationale interdit (ou limite) le droit de grève non seulement aux forces armées et à la police, mais aussi dans certains autres services publics⁴⁸. En **Grèce**, la Constitution étend cette limitation aux employés de l'appareil judiciaire. En **Slovaquie**, l'interdiction constitutionnelle du droit de grève couvre également les juges, les procureurs et les travailleurs des services de sauvetage et de lutte contre les incendies. La Constitution **tunisienne** étend l'interdiction aux agents des douanes. D'autres Constitutions nationales mentionnent la possibilité de limiter le droit de grève afin d'assurer la continuité de certains services publics (par exemple, **Honduras**, **Madagascar** et **Panama**). En **France**, les policiers, les gardiens de prison, les juges, les militaires et certains travailleurs de la navigation aérienne ne jouissent pas du droit de grève⁴⁹. En **Pologne**, la loi prévoit l'interdiction des grèves dans certains organes: services de sécurité intérieure et de renseignement, police, forces armées, services pénitentiaires, gardes-frontières, douaniers et sapeurs-pompiers.
97. Certains pays opèrent une distinction entre deux catégories de travailleurs du secteur public, à savoir les employés et les fonctionnaires, afin de déterminer lesquels peuvent exercer une action collective. Par exemple, en **Allemagne**, les «fonctionnaires» (*Beamte*) ne jouissent pas du droit de grève, contrairement aux autres travailleurs du secteur public⁵⁰ (arrêt de la Cour administrative fédérale sur l'interdiction constitutionnelle de la grève pour les fonctionnaires, 2014)⁵¹. Au **Kazakhstan**, l'interdiction de la grève ne concerne que les «fonctionnaires», mais non les «agents administratifs» et autres «agents publics» (enseignants, médecins, employés de banque, etc.).
98. Au **Mexique**, la loi donne le droit de grève aux employés de l'Etat (y compris les employés du secteur bancaire et ceux de nombreux organes publics décentralisés, tels la loterie nationale ou l'office du logement), mais uniquement en cas de *violation générale et systématique de leurs droits*. En **Suisse**, la situation a évolué: tous les fonctionnaires fédéraux étaient auparavant privés du droit de grève mais, depuis 2002, l'interdiction se limite aux fonctionnaires *exerçant une autorité au nom de l'Etat*. Dans certains autres pays, y compris la **Lituanie** et la **Norvège**⁵², le droit de grève dans le secteur public est reconnu, sauf pour certaines catégories de hauts fonctionnaires.

Travailleurs des services essentiels

99. Dans de nombreux pays, outre les restrictions imposées aux fonctionnaires *en tant que tels*, la grève est également limitée, voire interdite, pour les travailleurs des «services

⁴⁷ Par exemple: **Algérie**, **Azerbaïdjan**, **Burundi**, **Chypre**, **Congo**, **Croatie**, **Grèce**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **Monténégro**, **Paraguay**, **République démocratique du Congo**, **Slovaquie** et **Tunisie**.

⁴⁸ Par exemple: **Algérie**, **Chypre**, **Croatie**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **Monténégro**, **Paraguay** et **République démocratique du Congo**.

⁴⁹ Voir F. Kessler: «Le droit de grève: France», dans B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 213.

⁵⁰ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 44.

⁵¹ BVerwG, 27.02.2014, 2 C 1/13.

⁵² BIT, 2011: *Manuel sur la négociation collective et le règlement des différends dans le service public*, p. 125.

essentiels». Cette notion varie d'un pays à l'autre et est souvent liée à la situation particulière qui y prévaut. Les services essentiels peuvent être assurés par des travailleurs des secteurs public ou privé, voire les deux. Plusieurs pays définissent également les situations où un service non essentiel peut le devenir si la grève dure au-delà d'un certain temps ou s'étend au-delà d'un certain périmètre.

- 100.** Dans certains pays, la Constitution nationale mentionne expressément les limitations de l'action de grève pour les travailleurs de certains services désignés, considérés comme revêtant une importance vitale ⁵³.
- 101.** La situation varie selon les lois. Dans certains pays, la législation définit les services essentiels sans les énumérer, comme à **Bahreïn** (liste dressée par arrêté du Premier ministre), en **Egypte** (liste établie par le Premier ministre), au **Ghana** (liste préparée par le ministre) et en **Pologne**. Dans d'autres pays, la législation comprend à la fois une définition des services essentiels et une liste (plus ou moins longue) desdits services. Ailleurs, la loi dispose qu'une liste des services essentiels (plus ou moins longue) doit être établie, mais n'en donne pas de définition. D'autres pays, comme le **Belize**, les **Iles Salomon** et le **Nigéria**, ont adopté une loi spécifique sur les services essentiels.
- 102.** *Définition et liste des services essentiels.* Plusieurs pays ont adopté des mesures législatives comprenant à la fois une définition et une liste des services essentiels (pas toujours exhaustive), par exemple: **Albanie** (services d'importance vitale où l'interruption de travail mettrait en péril la vie, la sécurité ou la santé personnelles de tout ou partie de la population); **Algérie** (services dont l'interruption peut mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé des citoyens, ou lorsque la grève est susceptible de provoquer une grave crise économique); **Arménie** (services requis pour répondre aux besoins essentiels (vitaux) de la société, ou dont l'absence peut mettre en danger la vie, la santé et la sécurité humaines); **Azerbaïdjan** (certains services essentiels à la santé et à la sécurité humaines); **Bahamas** (tout service déclaré comme essentiel par ordonnance du gouverneur général); **Bénin** (établissements où un arrêt de travail total peut porter gravement préjudice à la sécurité et à la santé de la population); **Burkina Faso** (services indispensables à la sécurité des personnes et des biens, au maintien de l'ordre public, à la continuité de la fonction publique ou à la satisfaction des besoins fondamentaux de la communauté); **Tchad** (services dont l'arrêt complet mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population); **République dominicaine** (services dont l'interruption peut mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population); **Erythrée** (établissements qui offrent des services indispensables à la population); **Ethiopie** (services rendus par des établissements au grand public); **Fidji** (services vitaux pour l'économie nationale ou le PIB, ou ceux dans lesquels le gouvernement possède des intérêts majoritaires et essentiels, déclarés comme tels par le ministre); **Indonésie** (entreprises qui œuvrent dans l'intérêt public ou dont les activités risquent de mettre la vie humaine en danger, si elles sont interrompues par une grève). En **Argentine**, la loi renvoie expressément aux critères établis par les organes de contrôle de l'OIT pour traiter la question des services essentiels et de la mise en place d'un service minimum.
- 103.** *Liste des services essentiels seulement.* La législation de plusieurs pays donne une liste des services essentiels, par exemple: **Antigua-et-Barbuda**, **Argentine** (une commission indépendante peut cependant décider qu'une activité ne figurant pas dans la liste peut exceptionnellement être considérée comme un service essentiel), **Belize**, **Botswana**,

⁵³ Par exemple: **Albanie**, **Algérie**, **Angola**, **Brésil**, **Chili**, **Chypre**, **Colombie**, **Croatie**, **République dominicaine**, **El Salvador**, **Equateur**, **Espagne**, **Géorgie**, **Grèce**, **Guatemala**, **Guinée-Bissau**, **Honduras**, **ex-République yougoslave de Macédoine**, **Madagascar**, **Monténégro**, **Mozambique**, **Panama**, **Paraguay**, **Portugal**, **République démocratique du Congo**, **Roumanie**, **République tchèque**, **Timor-Leste** et **Zimbabwe**.

Brésil, Brunéi Darussalam, Cabo Verde, Djibouti, Dominique, Equateur, Grenade, Guatemala, Kenya, République démocratique du Congo, République tchèque et Turquie.

- 104.** Selon les pays, la liste (plus ou moins longue) des services dans lesquels la grève peut être limitée, voire interdite, au niveau national inclut, par exemple: le contrôle de la navigation aérienne, les services téléphoniques, les services d'intervention contre les conséquences des catastrophes naturelles, les services de lutte contre les incendies, les services de santé et d'ambulance, les services pénitentiaires, les forces de sécurité, les services d'eau et d'électricité, les services météorologiques, la sécurité sociale, l'administration de la justice, le secteur bancaire, les chemins de fer, les services de transport, le transport aérien et l'aviation civile, les enseignants et le service public de l'éducation, le secteur agricole, la distribution de carburants, d'hydrocarbures et de gaz naturel, le secteur pétrochimique, la production de charbon, l'entretien des ports et aéroports, les services portuaires, la poste, les services municipaux, les services de chargement et de déchargement des animaux et des denrées périssables, les zones franches d'exportation, les services d'imprimerie du gouvernement, le nettoyage des routes, la collecte des déchets, les services de radio et de télévision, l'hôtellerie et le bâtiment.
- 105.** Le **Canada** et les **Etats-Unis** possèdent des régimes de droit du travail distincts pour les employés des secteurs public et privé. Au **Canada**, le Code du travail et la loi nationale sur les relations industrielles s'appliquent principalement aux travailleurs du secteur privé, avec certaines exclusions, y compris les travailleurs agricoles dans les deux lois. Dans ces deux cas, la notion de services essentiels ne s'applique pas aux travailleurs du secteur privé. Aux **Etats-Unis**, le concept de services essentiels n'existe pas dans le secteur public, mais les employés du gouvernement fédéral régis par la *Federal Service Labor-Management Relations Statute* ne jouissent pas du droit de grève. Au **Canada**, en revanche, les salariés relevant de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique (soit la grande majorité des fonctionnaires fédéraux) ont le droit de grève, sauf si leurs fonctions ont été désignées comme un service essentiel. Le gouvernement fédéral dispose de larges pouvoirs pour désigner les postes qu'il juge indispensables au sein d'une unité de négociation du secteur public; les travailleurs qui occupent ces postes ne peuvent pas légalement se mettre en grève.
- 106.** L'**Afrique du Sud**, le **Kenya** et la **République-Unie de Tanzanie** partagent la même approche en ce qui concerne les services essentiels. Les grèves y sont illégales mais, contrairement au **Canada**, les services essentiels peuvent relever du secteur public ou du secteur privé. Les services essentiels sont désignés par un organe consultatif spécialisé (**Afrique du Sud** et **République-Unie de Tanzanie**), ou par le ministère du Travail en collaboration avec un organe consultatif général sur les relations professionnelles (**Kenya**). Les différends dans les services essentiels sont réglés en dernier ressort par l'arbitrage obligatoire. En **Afrique du Sud**, si les employeurs et les syndicats des unités de négociation considérées comme services essentiels parviennent à s'entendre sur la définition d'un service minimum, les travailleurs qui n'assurent pas ce service peuvent légalement faire grève. Ailleurs, la pratique varie. Le concept de services essentiels n'existe pas dans le droit du travail du **Royaume-Uni**, mais la police et les forces armées n'ont pas le droit de faire grève. L'**Irlande** a introduit en 2003 des codes de pratique sur le règlement des différends dans les services publics essentiels (qui comprennent la santé, l'approvisionnement en énergie, les services d'eau et d'égouts, les services d'urgence et certains services de transport), qui conservent toutefois un caractère volontaire. Les forces armées et la police n'ont pas le droit de faire grève.
- 107.** En **Inde**, les «agents du gouvernement» n'ont pas le droit de faire grève, conformément aux règles générales de la fonction publique. Les travailleurs employés dans un «service d'utilité publique» peuvent faire grève, à condition de donner un préavis de six semaines.

Définis de manière extensive, les services d'utilité publique englobent le transport, les communications, l'énergie, l'eau et l'assainissement, mais aussi les services de sécurité et de maintenance au sein de toute entité industrielle; le gouvernement possède également de larges pouvoirs pour désigner de nouveaux services d'utilité publique. Au **Nigéria**, les grèves sont illégales dans les services essentiels; tous les services publics sont définis comme entrant dans cette catégorie, qui comprend également une longue liste d'activités et de services industriels susceptibles d'être assurés par des entreprises privées au nom du gouvernement, ou dans l'intérêt général de la collectivité.

2. **Détermination des services essentiels au niveau national**

- 108.** *Mécanismes de détermination des services essentiels.* Dans certains pays, la loi laisse toute latitude aux autorités pour déclarer un service essentiel, par exemple aux **Bahamas**, à **Bahreïn**, en **République centrafricaine**, au **Chili** (liste des services essentiels établie chaque année, en juillet, par résolution conjointe des divers ministres concernés) et au **Zimbabwe**. Le **Mali** et le **Rwanda** ont également adopté un arrêté ministériel sur les services essentiels. En **République bolivarienne du Venezuela**, la loi dispose que, dans les cas de différend collectif du travail, le ministre du Pouvoir populaire peut, dans les 120 heures suivant la réception d'une demande à cet effet, prendre une résolution motivée désignant les secteurs ou activités qui ne peuvent être paralysés par l'exercice du droit de grève. Au **Canada**, *l'employeur du secteur public* a le droit exclusif de déterminer si un service, une installation ou une activité du gouvernement sont essentiels, au motif qu'ils sont ou seront nécessaires pour la sécurité du public, ou une partie de celui-ci.
- 109.** Ailleurs, cette question est laissée aux instances judiciaires supérieures. Ainsi, la Cour suprême de justice de **Colombie** a statué que, dans chaque cas d'espèce qui lui est soumis, la Cour constitutionnelle doit examiner si une activité quelconque constitue un service essentiel, en tenant compte de ses caractéristiques particulières, et ce même lorsque la loi définit un service public comme essentiel.
- 110.** *Organismes spécialisés dans la détermination des services essentiels.* D'autres pays ont établi des organismes spécialisés pour la détermination des services essentiels. Ainsi, le Comité des services essentiels constitué en **Afrique du Sud** a pour mandat d'examiner si un service est essentiel, en tout ou en partie, et de le désigner comme tel. De même, un Comité des services essentiels a été établi en **Namibie** et chargé de recommander au Conseil consultatif du travail si tout ou partie d'un service doit être considéré comme essentiel. En **République-Unie de Tanzanie**, le Comité des services essentiels peut désigner un service comme essentiel si son interruption met en danger la sécurité ou la santé de la population, ou d'une partie de celle-ci. En **Argentine**, outre la liste des services essentiels figurant dans la loi, une autre activité peut être exceptionnellement désignée comme service essentiel par une commission tripartite indépendante.
- 111.** *Accord des partenaires sociaux.* Dans d'autres pays, la détermination des services qui devraient être considérés comme essentiels peut résulter d'une décision paritaire des partenaires sociaux, qui doivent trouver des solutions répondant aux besoins spécifiques des services essentiels. A **Chypre**, par exemple, un accord tripartite sur la procédure de règlement des conflits de travail dans les services essentiels (2004) définit la notion de services essentiels et en établit la liste. En **France**, en vertu d'une récente loi concernant le droit de grève dans le transport aérien de voyageurs, l'employeur et les syndicats représentatifs sont encouragés à mener des négociations en vue de la signature d'un accord-cadre établissant une procédure de prévention des conflits et favorisant le développement du dialogue social. Aux termes de cet accord, la grève n'est possible qu'après l'échec des négociations entre l'employeur et les syndicats. L'accord-cadre prévoit également des règles concernant la structure et le déroulement des négociations préalables à tout litige.

3. Restrictions à l'action de grève pendant la durée d'une convention collective

112. Dans plusieurs pays, la convention collective est considérée comme un «traité de paix sociale» à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits, les travailleurs et les employeurs bénéficiant en contrepartie de l'accès à un mécanisme d'arbitrage. Dans ces systèmes, la grève est illégale durant la période de validité de la convention collective, qu'elle vise la convention dans son ensemble ou seulement une partie de celle-ci. En règle générale, la grève est exclusivement autorisée comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention collective ou de son renouvellement. L'obligation de paix sociale peut être établie expressément dans la législation (par exemple en **Egypte**), par un accord général entre les confédérations de travailleurs et d'employeurs au niveau central comme au **Danemark**, par une clause expresse dans les conventions collectives signées entre les parties ou par la jurisprudence (par exemple, **Allemagne, Autriche et Suisse**)⁵⁴.
113. Au **Canada** et aux **Etats-Unis**, sauf si le différend concerne la sécurité immédiate des travailleurs ou certaines autres pratiques déloyales de travail, la convention collective doit avoir expiré, ou l'avis d'intention d'ouvrir des négociations en vue de la révision de la convention doit avoir été donné, avant qu'un différend puisse être formellement enregistré et que les procédures de conciliation puissent être engagées. La conciliation est obligatoire au **Canada**, mais volontaire aux **Etats-Unis**, où la plupart des conventions collectives contiennent des clauses de non-recours à la grève.
114. Dans de nombreux autres pays (par exemple, **Chili, Finlande, République tchèque et Turquie**), une grève visant à *faire appliquer* une convention collective est considérée comme illégale en tant que violation de l'obligation de paix sociale. En **Allemagne**, une grève n'est légale que si son *objectif* est la conclusion d'un accord collectif⁵⁵. En **Australie**, la loi prévoit des immunités contre les poursuites quasi délictuelles et les autres actions judiciaires, en faveur des travailleurs qui mènent une action collective, à certaines conditions. En particulier, l'action en question doit concerner exclusivement la négociation d'une convention collective dans une seule entreprise (et non au niveau sectoriel); il est illégal de faire grève pendant la durée de validité d'une convention collective, à moins qu'elle n'ait expiré, et les agents négociateurs des travailleurs doivent véritablement tenter de parvenir à un accord. En **Suède**, les actions collectives visant la conclusion d'une convention collective sont autorisées. En revanche, elles sont interdites si elles ont pour but de faire appliquer une convention, sauf en ce qui concerne le remboursement des salaires impayés⁵⁶. En **Israël**, la loi définit les «grèves non protégées», à savoir les grèves organisées par les employés d'un service public régi par une convention collective, à l'exception de celles qui ne sont pas liées aux salaires ou aux conditions d'emploi et qui sont déclenchées ou approuvées par l'organe national central du syndicat accrédité.
115. Les conséquences des violations de l'obligation de paix sociale peuvent être très variées. En **Allemagne**, par exemple, comme dans de nombreux pays, une grève qui viole l'obligation de paix sociale est illégale. Au **Japon**, en revanche, il est loin d'être clair si

⁵⁴ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 90.

⁵⁵ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶ J. Malmberg et C. Johansson, 2014, *op. cit.*, p. 528.

cette violation a un effet sur la légalité de la grève en tant que telle, ou si elle doit être considérée comme une simple rupture de contrat ⁵⁷.

116. Dans d'autres pays, il n'existe aucune obligation de paix sociale, relative ou absolue, par exemple en **Slovénie**, où, même si les parties à une convention collective conviennent de ne pas recourir à la grève, cette clause ne peut empêcher les travailleurs de faire grève ⁵⁸.

4. **Déclaration d'illégalité, ou report, de la grève**

117. Dans la plupart des pays, la décision de déclarer une grève illégale est laissée aux tribunaux ou, parfois, à des organes indépendants spécialisés. Toutefois, dans certains pays, ce pouvoir incombe aux autorités administratives, comme dans l'**Etat plurinational de Bolivie** (Direction générale du travail) et aux **Fidji** (ministre du Travail) ⁵⁹. Dans plusieurs pays, il peut également être mis fin à la grève par l'arbitrage obligatoire soit automatiquement, soit à la discrétion des pouvoirs publics, ou encore à la demande d'une des parties (voir la section V ci-dessous).

118. Sans aller jusqu'à mettre fin à une grève, la loi peut en prévoir *la suspension* pendant une certaine période, comme en **Albanie** (dans une situation extraordinaire) et en **Angola** (dans des situations affectant l'ordre public et les calamités publiques) ⁶⁰. En **Roumanie**, l'employeur est autorisé à demander à la justice d'ordonner de repousser ou suspendre la grève pour une durée maximale de trente jours ⁶¹. En **Finlande**, le ministère de l'Emploi et de l'Economie peut, à la demande du conciliateur, différer d'une durée maximale de deux semaines la grève programmée, dès lors que celle-ci risque de perturber les services essentiels et de causer un préjudice inacceptable. Un report supplémentaire de sept jours s'applique pour les litiges impliquant des fonctionnaires. Ces reports permettent aux parties d'examiner les possibilités d'accord ⁶².

5. **Garanties compensatoires**

119. Lorsque le droit de grève est restreint ou interdit dans certains établissements ou services considérés comme essentiels, ou pour certains fonctionnaires, plusieurs systèmes nationaux prévoient des garanties compensatoires pour les travailleurs concernés. Il peut s'agir, par exemple, d'un mécanisme de conciliation impartial et éventuellement de procédures d'arbitrage. En **Afrique du Sud**, au **Kenya** et en **Namibie**, la loi prévoit que toute partie à un conflit d'intérêts, qui ne peut participer à une grève ou un lock-out parce qu'elle assure un service essentiel, peut soumettre le différend au commissaire du travail, qui peut alors le renvoyer à un arbitre.

⁵⁷ Y. Kuwamura: «The right to strike: Japan», dans B. Waas, 2014, *op. cit.*, pp. 355-356.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁹ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 114.

⁶⁰ *Ibid.*, paragr. 116.

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 115.

⁶² BIT, 2011, *op. cit.*, p. 140.

III. Modalités de l'action de grève au niveau national

1. Conditions préalables

120. L'obligation de notification préalable de la grève aux autorités administratives ou à l'employeur et l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage dans les conflits collectifs avant de déclencher une grève existent dans un nombre important d'Etats Membres⁶³. Dans certains pays, l'obligation d'entamer et de poursuivre des négociations avant la grève est assez peu contraignante. Au **Japon**, par exemple, les grèves ne sont pas nécessairement un dernier recours. Une fois les négociations entamées, il revient au syndicat de décider à quel moment il aura recours à la grève, même lorsque les négociations sont encore en cours (des règles du jeu équitables s'appliquent toutefois, qui découlent du principe de loyauté dans les relations entre syndicat et direction)⁶⁴. Cependant, dans bon nombre d'autres pays, un principe d'*ultima ratio* s'applique à la grève.

Epuisement des procédures préalables
(conciliation, médiation et/ou arbitrage volontaire)

121. La grève étant, presque par définition, un moyen utilisé en cas d'échec des négociations, de nombreux pays établissent une obligation d'avoir recours à des procédures préalables de conciliation et d'arbitrage volontaire dans les conflits collectifs avant de pouvoir déclencher une grève. Dans bien des cas, ces dispositions sont conçues comme une étape destinée à encourager les parties à engager d'ultimes pourparlers avant le recours à la grève, et donc comme une façon d'encourager et de promouvoir le développement de la négociation collective volontaire.

122. En **Argentine**, la Constitution prévoit plusieurs étapes à suivre avant le recours à la grève, dont la conciliation et l'arbitrage. En **Suisse**, la Constitution fait référence à la nécessité d'essayer la médiation ou la conciliation avant de déclencher une grève. En **Pologne**, la loi dispose explicitement qu'«une grève constituera un dernier recours». La législation d'**El Salvador** est également très claire quant aux étapes à suivre avant de faire grève.

123. Plusieurs autres législations nationales disposent également que la grève doit être précédée de sérieuses négociations ainsi que de tentatives de conciliation et de médiation⁶⁵. Au **Viet Nam**, conformément au Code du travail de 2012, une grève ne peut avoir lieu qu'après échec du règlement du conflit par les procédures de conciliation et d'arbitrage prévues par la loi. En **Afrique du Sud**, au **Kenya**, au **Nigéria**, au **Pakistan** et en **République-Unie de Tanzanie**, une grève légale n'est possible que si les procédures officielles de conciliation ont été épuisées sans que le conflit n'ait été réglé. En revanche, il n'existe pas d'obligation de ce type en **Inde**, en **Irlande** ou au **Royaume-Uni**.

124. Dans de nombreux pays, dont la **Croatie**, **Djibouti**, la **Jordanie** et le **Mali**, aucun travailleur ne peut faire grève tant que les procédures relatives à un conflit sont en cours devant une instance de conciliation. Au **Togo**, les parties sont légalement tenues de poursuivre les négociations pendant la grève. Dans certains cas, comme en **République-**

⁶³ BIT, 2006, *op. cit.* paragr. 69.

⁶⁴ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 354.

⁶⁵ Par exemple au **Burundi**, au **Cameroun**, au **Chili**, en **Ethiopie**, au **Ghana**, au **Honduras**, au **Kazakhstan**, en **République démocratique populaire lao**, en **Libye**, en **Lituanie**, au **Mali**, en **Mauritanie**, en **Namibie**, au **Sénégal**, en **République tchèque** et en **Turquie**.

Unie de Tanzanie, même si la loi prévoit un certain nombre d'étapes à suivre avant de pouvoir déclencher une grève, elle indique aussi que les partenaires sociaux peuvent décider de convenir de leur propre procédure de grève dans une convention collective, auquel cas les dispositions de la loi ne s'appliquent pas.

- 125.** *Organes spécialisés dans la prévention de la grève.* Dans la pratique, plusieurs pays ont adopté des dispositions institutionnelles relatives à la prévention des conflits collectifs soit par la création, au sein de l'administration du travail, d'une unité spécialisée dans le traitement des conflits, soit par l'établissement d'organes officiels de règlement des conflits, indépendants et autonomes. Leur objectif est de veiller à ce que, dans la mesure du possible, les parties au conflit utilisent pour le régler un processus consensuel, comme la conciliation et la médiation, avant de se tourner vers l'arbitrage et/ou le règlement judiciaire auprès d'un tribunal ordinaire ou d'un tribunal du travail ⁶⁶.

Préavis et périodes de temporisation

- 126.** *Préavis.* Dans un grand nombre de pays, un préavis de grève doit être donné aux autorités administratives ou à l'employeur ⁶⁷.
- 127.** En **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, un employeur ou une organisation industrielle partie à un conflit du travail ou impliqué dans un conflit du travail qui se traduit, ou *est susceptible de se traduire*, par une grève ou un lock-out doit immédiatement en informer le directeur départemental ou un responsable du département. Au **Royaume-Uni**, un préavis doit être donné non seulement en cas de grève, mais aussi s'il est prévu d'organiser un vote de grève. Au moins sept jours doivent s'écouler entre la décision d'organiser un vote et la tenue du vote, et un autre délai de préavis de sept jours minimum doit être respecté entre un vote favorable et le déclenchement d'une grève.
- 128.** Parmi les systèmes nationaux qui ne comportent pas de mesures obligatoires de temporisation figurent ceux de la **Belgique**, de la **France** (sauf pour le secteur public) et de l'**Italie** (où de telles clauses ont cependant été introduites dans des accords collectifs). En **Allemagne**, il n'existe pas de disposition officielle concernant une période de temporisation, mais de telles exigences n'en ont pas moins été créées par la jurisprudence en application de la règle de la proportionnalité entre l'action entreprise et les dommages subis. C'est aussi le cas aux **Pays-Bas**, où une grève est légale seulement si toutes les possibilités de négociation ont été épuisées ⁶⁸. Dans certains cas, la période de temporisation peut être assez longue. C'est le cas, par exemple, aux **Seychelles** et en

⁶⁶ Parmi les institutions de règlement des conflits, citons par exemple la Commission de conciliation, de médiation et d'arbitrage en **Afrique du Sud**, le Conseil d'arbitrage au **Cambodge**, la Commission nationale des relations du travail en **République de Corée**, le Service fédéral de médiation, de conciliation et d'arbitrage aux **Etats-Unis**, la Commission de réforme de la législation en **Irlande**, la Commission centrale des relations professionnelles au **Japon** et le Service de conseil, de conciliation et d'arbitrage au **Royaume-Uni**.

⁶⁷ C'est notamment le cas en **Afrique du Sud**, en **Algérie**, en **Arménie**, en **Australie**, aux **Bahamas**, au **Bénin**, en **Bulgarie**, au **Canada**, au **Chili**, aux **Comores**, en **Croatie**, en **Espagne**, en **Estonie**, aux **Etats-Unis**, en **Ethiopie**, en **Finlande**, au **Ghana**, en **Hongrie**, en **Indonésie**, en **Irlande**, en **Jordanie**, au **Kenya**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, à **Madagascar**, au **Maroc**, à **Maurice**, en **Mauritanie**, au **Mexique**, au **Pakistan**, en **Pologne**, en **Roumanie**, en **Fédération de Russie**, au **Sénégal**, aux **Seychelles**, en **Slovaquie**, en **Slovénie**, au **Swaziland**, en **République-Unie de Tanzanie**, au **Tchad**, en **République tchèque**, en **Thaïlande**, au **Togo**, en **Turquie** et au **Yémen**; BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 77.

⁶⁸ *Ibid.*, paragr. 76.

République-Unie de Tanzanie (secteur public), où la période de temporisation est de soixante jours ⁶⁹.

- 129. Secteur public.** Dans beaucoup de systèmes, un préavis supplémentaire est exigé en cas de grève dans le secteur public. Ainsi, en **Afrique du Sud**, la loi prévoit un préavis de grève de 48 heures pour les conflits du travail dans le secteur privé, et de sept jours lorsque c'est l'Etat qui est l'employeur ⁷⁰. De la même façon, en **Jordanie**, aucun travailleur ne fera grève sans en avoir notifié l'employeur au moins 14 jours avant la date fixée pour la grève; si l'emploi est lié à un service public, la durée de préavis sera doublée. En **Italie**, un préavis ne devrait être donné qu'en cas de grève dans les services essentiels (durée de dix jours).
- 130. Durée des grèves.** Dans certains cas, le préavis doit s'accompagner d'une information sur la durée de la grève. Il en est ainsi au **Bénin** (où, selon le gouvernement, la grève peut cependant continuer au-delà de la durée annoncée), en **Bulgarie**, au **Burundi** (pour les fonctionnaires), en **Egypte**, en **Géorgie**, en **Mongolie**, au **Tadjikistan**, au **Tchad**, en **Tunisie** et au **Yémen** ⁷¹.

2. Prescriptions en matière de vote de grève

- 131.** Une autre forme de condition préalable au déclenchement de la grève consiste à subordonner l'exercice du droit de grève à l'approbation d'un certain pourcentage de travailleurs. Bon nombre de mesures législatives nationales prévoient que, pour qu'une grève puisse être déclenchée, il doit en être décidé ainsi par un certain pourcentage de travailleurs, de membres, ou de personnes présentes et votantes, par exemple *plus de la moitié* (**Bulgarie, Burundi, Canada, Chili, Costa Rica** (60 pour cent), **République dominicaine, El Salvador, Erythrée, Ethiopie** (quorum des deux tiers et décision à la majorité), **Irlande, Kirghizistan** (quorum des deux tiers et décision à la majorité), **Lettonie, Lituanie, Maurice, Nigéria, Pérou, Royaume-Uni, République-Unie de Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Turquie et Zimbabwe**); ou *les deux tiers* (**Angola, Arménie, Guatemala, Honduras, Kiribati, Malaisie, Mexique, Fédération de Russie, Seychelles et Tadjikistan**); ou *les trois quarts* (**Bangladesh et Etat plurinational de Bolivie**). Au **Chili**, la législation indique le jour où le vote devrait avoir lieu.
- 132.** Dans certains pays, seuls les suffrages exprimés sont pris en compte, tandis que dans d'autres cette distinction n'est pas faite. Ainsi, en **Turquie**, si un quart des employés d'un lieu de travail demande un vote de grève, la grève peut être déclenchée si la majorité absolue des travailleurs employés (pas uniquement les travailleurs syndiqués) exprime un vote favorable. En outre, les systèmes nationaux diffèrent sur la question des conséquences du vote (dans les cas où le seuil exigé a ou n'a pas été atteint).
- 133.** La prescription selon laquelle une grève doit être expressément autorisée par les travailleurs syndiqués au travers d'un vote organisé avant toute action ne figure pas dans toutes les juridictions de *common law*. Le vote ne fait pas partie des conditions de la grève légale en **Inde** ou au **Pakistan**. En **Afrique du Sud**, si les syndicats sont tenus de prévoir l'organisation d'un vote avant la grève dans leurs statuts, l'absence de vote ne suffit pas en elle-même à rendre la grève illégale. Au **Kenya**, la loi sur les relations professionnelles ne contient pas de disposition explicite stipulant qu'une grève légale doit être autorisée par

⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 78.

⁷⁰ BIT, 2011, *op. cit.*, p. 140.

⁷¹ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 81.

l'intermédiaire d'un vote, mais elle prescrit aux syndicats d'inclure dans leurs statuts une disposition selon laquelle les décisions de grève doivent être prises par le biais d'un vote à bulletins secrets. Aux **Etats-Unis**, le vote de grève est une pratique courante mais pas obligatoire, et les employeurs ne sont pas autorisés à exiger la présence de clauses relatives au vote de grève dans les conventions collectives⁷².

- 134. Modalités de vote.** Une autre distinction a trait au point de savoir si les modalités de vote sont fixées par la loi ou s'il appartient aux syndicats d'adopter des règles. Certains pays ont établi un vaste ensemble de règles concernant les votes de grève, comprenant des prescriptions pour les statuts des syndicats (par exemple, **Australie**, **Irlande** et **Royaume-Uni**). Dans d'autres pays comme la **Pologne**, cette question est globalement considérée comme relevant des affaires internes des syndicats. En **Allemagne**, la majorité des syndicats a mis en place des directives à cet égard⁷³. Dans la pratique, la plupart des règlements des syndicats exige la tenue d'un scrutin direct secret avant le déclenchement d'une grève.
- 135.** Dans certains pays, la législation nationale requiert l'approbation préalable de la grève par une organisation syndicale de degré supérieur (par exemple, **Egypte**, **Myanmar** et **Tunisie**). Certains pays prévoient la supervision du vote de grève par l'autorité administrative (par exemple, **Angola**, **Bahamas**, **Swaziland** et **République-Unie de Tanzanie**).

3. **Service minimum: Conditions, modalités et mécanismes de détermination du service minimum**

- 136.** De nombreux pays prévoient la possibilité, dans un nombre de cas limités, d'introduire un service minimum négocié comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève⁷⁴. Les constitutions nationales du **Portugal** et du **Timor-Leste** font expressément référence aux services minima. Certains pays ont adopté des dispositions législatives sur la participation des organisations concernées à la définition des services minima. Ailleurs, la question a été réglée par décision commune des parties.
- 137.** Dans d'autres pays, la législation nationale détermine de façon unilatérale le niveau auquel doit se situer le service minimum à assurer et définit un pourcentage spécifique. Tel est le cas, par exemple, en **Bulgarie** (50 pour cent pour les chemins de fer), en **Equateur** (20 pour cent) et au **Panama** (50 pour cent pour les services publics essentiels). En **Roumanie**, les services médicaux, l'assistance sociale et les transports publics doivent fonctionner à au moins un tiers de leur activité normale et être à même de répondre aux besoins vitaux de la communauté⁷⁵. En **Hongrie**, le niveau de service jugé suffisant et les prescriptions connexes peuvent être définis par une loi du Parlement; si une telle loi n'existe pas, ils seront convenus par les parties au cours des négociations préalables à la grève ou, en l'absence d'accord, déterminés par décision finale du tribunal de l'administration publique et du travail.

⁷² *NLRB c. Wooster Division of Borg-Warner Corp.*, 356 US 342, 78 S. Ct. 718 (1958).

⁷³ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁴ Par exemple en **Albanie**, en **Arménie**, à **Cabo Verde**, au **Gabon**, aux **Iles Salomon**, en **Italie**, à **Maurice**, en **Slovaquie**, en **République-Unie de Tanzanie**, à **Tuvalu**, à **Vanuatu** et en **République bolivarienne du Venezuela**; *ibid.*, paragr. 136.

⁷⁵ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 126.

138. Ailleurs, les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la définition des services minima. Par exemple, à **Chypre**, les partenaires sociaux ont conclu en 2004 un accord sur la procédure de règlement des conflits du travail dans les services essentiels, prévoyant la fourniture de services minima négociés⁷⁶. En **Allemagne**, les directives sur la grève élaborées par l'organisation syndicale faïtière obligent les syndicats à assurer la mise en place de services minima en cas d'urgence⁷⁷. Au **Canada**, tous les employeurs et syndicats impliqués dans un conflit sont tenus de «maintenir certaines activités – prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles – dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public». Ce que ce service minimum inclut dans la pratique sera soit défini dans une convention collective, soit déterminé par le Conseil canadien des relations industrielles.
139. Dans de nombreux pays, la législation prescrit aux *parties au conflit (l'employeur et les travailleurs)* de rechercher ensemble un accord sur les modalités des services minima à fournir pendant une grève. Si un accord ne peut être trouvé, en fonction du pays, une autorité administrative ou un organe spécifique peut prendre une décision sur la question (**Albanie** et **Equateur**). Ainsi, au **Togo**, les parties au conflit sont tenues de se rencontrer pendant la période de préavis afin de poursuivre les négociations et de mettre en place un service minimum dans l'entreprise, le but étant d'éviter les accidents et d'assurer la protection des installations et du matériel. Si un accord ne peut être trouvé, l'inspecteur du travail peut déterminer le service minimum. Au **Pérou**, en cas de désaccord sur le nombre de travailleurs devant continuer à travailler et leurs attributions, l'administration du travail chargera un organe indépendant de trancher. Le **Guatemala** a introduit la possibilité d'un service minimum dans les services publics essentiels, déterminé en collaboration avec les parties et les autorités judiciaires. L'**Argentine** a créé un Comité des garanties, tripartite et indépendant, chargé d'émettre des avis sur les services minima. En **Croatie**, sur proposition de l'employeur, le syndicat et l'employeur doivent convenir des services dont la fourniture ne doit pas être interrompue pendant une grève. S'ils ne parviennent pas à un accord, l'employeur ou le syndicat peut demander que ces éléments soient définis par un organe d'arbitrage. Cet organe sera composé d'un représentant du syndicat, d'un représentant de l'employeur et d'un président indépendant.
140. En **Afrique du Sud**, la loi offre aux parties concernées la possibilité de négocier des accords de «services minima» pour ce qui concerne les services désignés comme essentiels. Lorsque les parties parviennent à un accord, et que cet accord est ratifié par le Comité des services essentiels: i) les services minima deviennent le seul secteur exempt de grèves; et ii) l'interdiction plus large des grèves dans le reste des services auparavant désignés comme essentiels, et le renvoi obligatoire à l'arbitrage des conflits non réglés, disparaissent. La loi prévoit aussi la définition de «services de maintenance», soit des services dont l'interruption aurait «des conséquences de destruction matérielle de postes de travail, d'équipements ou de machines». Dans ces services, les conflits doivent généralement être orientés vers l'arbitrage, et la grève n'est pas autorisée dans ce type de situation. En **République-Unie de Tanzanie**, une personne impliquée dans la fourniture d'un service essentiel peut participer à une grève ou un lock-out s'il existe une convention collective prévoyant la mise en place de services minima pendant une grève ou un lock-out, et si cette convention a été approuvée par le Comité des services essentiels. En **France**, le législateur charge les partenaires sociaux de signer un «accord collectif de prévisibilité» définissant les fonctions nécessaires à la garantie des niveaux de service et l'organisation du travail en cas de grève dans le secteur du transport terrestre de passagers.

⁷⁶ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 65.

⁷⁷ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 14.

141. A **Cabo Verde**, la détermination du service minimum est assurée par l'employeur après consultation des représentants des travailleurs en vue de satisfaire les besoins sociaux essentiels. Au **Monténégro**, la loi sur les grèves modifiée dispose à présent que, pour la détermination du service minimum, l'employeur devra obtenir un avis de l'organe compétent de l'organisation syndicale autorisée, ou de plus de la moitié des employés. En **Bosnie-Herzégovine** (Republika Srpska), l'employeur est autorisé à déterminer le service minimum à assurer, en prenant en considération l'opinion du syndicat. Au cas où l'employeur n'assure pas ces services minima, il appartient aux autorités publiques d'assurer les conditions pour qu'ils soient effectifs et d'engager des travailleurs étrangers à l'entreprise si le travail ne peut être effectué autrement⁷⁸. Au **Tchad**, le ministre a toute latitude pour déterminer les services minima ainsi que le nombre de responsables et d'employés qui veilleront à ce que ces services soient maintenus en cas de grève dans les services essentiels énumérés dans la loi.

IV. Déroulement de la grève

1. **Piquets de grève, occupation des locaux, accès à l'entreprise/interdiction de la violence, et liberté de travail des travailleurs non grévistes**

142. Dans certains pays, les mouvements de grève s'accompagnent souvent de la présence, à l'entrée des lieux de travail, de piquets de grève destinés à assurer le succès de l'action en persuadant les travailleurs concernés de ne pas travailler. Les tribunaux ordinaires ou spécialisés sont généralement chargés de régler les problèmes susceptibles de survenir à cet égard. En pratique, alors que certains pays fixent des cadres généraux qui se bornent à éviter la violence et à protéger le droit au travail et le droit de propriété, d'autres limitent ou interdisent expressément le droit d'installer des piquets de grève ou l'occupation des locaux pendant la grève.

143. Par exemple, en **Malaisie**, la loi fait référence à la notion d'intimidation pour limiter les piquets de grève. Au **Burkina Faso** et au **Sénégal**, la loi dispose que l'exercice du droit de grève ne devra en aucun cas s'accompagner de l'occupation des lieux de travail ou de leurs abords immédiats, sous peine de sanctions pénales. Au **Bélarus**, la loi sur les piquets de grève stipule qu'au cours d'un piquet de grève il est interdit, entre autres choses, d'entraver la circulation, d'installer des tentes ou d'autres structures temporaires, d'influencer d'une quelconque façon les employés dans le but de perturber la fourniture du service, d'utiliser des affiches et d'autres moyens de communication contenant des appels à un changement de l'ordre constitutionnel par le recours à la force, ou des drapeaux non enregistrés selon la procédure établie. Au **Panama**, la loi prévoit que les propriétaires, les cadres supérieurs, le directeur général et le personnel immédiatement attaché à ces charges ainsi que les travailleurs occupant des postes de confiance peuvent entrer dans l'entreprise au cours de la grève, à condition que ce ne soit pas pour ordonner la reprise des activités productives. Il convient de noter que l'accès libre à l'entreprise des travailleurs non grévistes n'est pas prévu en cas de grève.

144. Dans les juridictions de *common law*, il existe une présomption générale selon laquelle un acte illicite ou illégal au moment de sa commission par un individu n'est pas protégé par la loi sur les relations professionnelles. Cela inclut les actes de violence ou de séquestration commis à l'encontre des personnes. Parfois, des dispositions à cet effet figurent explicitement dans la loi (au **Nigéria**, par exemple). Les pratiques telles que le *gherao*, une forme **indienne** de «séquestration» des dirigeants qui consiste, pour les travailleurs, à

⁷⁸ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 127.

empêcher les dirigeants de quitter le lieu de travail, sont presque toujours illégales, qu'elles impliquent ou non une forme de violence. Les piquets de grève pacifiques, en revanche, sont généralement protégés soit spécifiquement dans la législation, soit par le biais de la protection constitutionnelle de la liberté de réunion et/ou d'expression. La **République-Unie de Tanzanie** fait figure d'exception, les piquets de grève y étant expressément interdits par la loi. En **Australie**, la définition de la grève n'inclut pas les piquets, qui sont donc illégaux s'ils empêchent l'entrée sur le lieu de travail.

145. En **Irlande**, les piquets de grève sont expressément autorisés dans un contexte de grève légale. Au **Nigéria**, les piquets de grève, auprès d'un employeur primaire ou secondaire, sont légaux s'ils sont organisés en prévision ou dans le cadre d'un conflit du travail. En **Afrique du Sud**, si une grève réunit les conditions requises pour être protégée, les piquets de grève sont autorisés aux fins du règlement du conflit. Au **Royaume-Uni**, les piquets sont autorisés s'ils sont organisés en prévision ou dans le cadre d'un conflit du travail, mais ils sont régis par un code de pratiques détaillé qui, entre autres dispositions, prévoit que le nombre de personnes autorisées à organiser un piquet sur un lieu de travail donné est limité à six. Les piquets secondaires ne sont pas autorisés. Les piquets ne doivent pas bloquer l'accès au lieu de travail ou entraver les voies de circulation situées à proximité. Aux **Etats-Unis**, les piquets de grève sont autorisés dans certaines circonstances. Les exclusions les plus remarquables sont les piquets secondaires et les piquets de masse, ainsi que les piquets liés à un conflit en matière de reconnaissance. En **Namibie**, les piquets de grève pacifiques sont autorisés sur le lieu de travail ou à proximité, en vue de communiquer des informations et de persuader les autres travailleurs de ne pas travailler⁷⁹. Au **Botswana**, en 2002, un code de bonnes pratiques sur les piquets de grève a été adopté, qui contient des orientations pratiques sur l'organisation de piquets de grève à l'appui d'une grève protégée. Son objectif est d'orienter l'exercice de ce droit ainsi que d'aider les employeurs, les employés et leurs organisations à convenir de règles en la matière et d'assister les médiateurs dans l'élaboration de ces règles.
146. Simple moyen d'information dans certains pays et excluant toute possibilité d'empêcher l'entrée au travail des travailleurs non grévistes, le piquet de grève peut être considéré ailleurs comme une modalité du droit de grève et l'occupation des lieux de travail comme son prolongement naturel, qui sont rarement remis en cause dans la pratique, sauf cas extrêmes de violence sur la personne ou de dommages aux biens. Au **Japon**, la Cour suprême a estimé que les piquets de grève étaient légaux, à condition qu'ils se limitent à la persuasion verbale pacifique⁸⁰.

2. **Réquisition des travailleurs grévistes et embauche de travailleurs de remplacement extérieurs**

147. Dans de nombreux pays, le remplacement des travailleurs grévistes est interdit ou, dans tous les cas, restreint. Bien que certains systèmes continuent à autoriser de manière assez large la réquisition de travailleurs en cas de grève, d'autres pays limitent les pouvoirs de réquisition aux cas dans lesquels le droit de grève peut être limité, voire interdit. Au **Cambodge**, par exemple, la loi prévoit que, pendant une grève, l'employeur n'a pas le droit d'embaucher de nouveaux travailleurs pour remplacer les travailleurs grévistes, sauf pour le maintien d'un service minimum; en cas de violation de cette règle, l'employeur est dans l'obligation de verser leurs salaires aux travailleurs grévistes pendant la durée de la

⁷⁹ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 133.

⁸⁰ **Japon**: arrêt du 2 octobre 1992 rendu par la 2^e Chambre de la Cour suprême; Cour suprême (assemblée plénière), cas *Asahi Shinbunsha* du 22 octobre 1952 (Y. Kuwamura, 2014, *op. cit.*, p. 358).

grève. En **République-Unie de Tanzanie**, il existe une interdiction générale d'embaucher des travailleurs de remplacement pendant les grèves légales. Au **Canada**, les employeurs sont autorisés à embaucher des remplaçants pendant une grève légale, mais ceux-ci ne peuvent pas être utilisés «dans le but établi de miner la capacité de représentation d'un syndicat plutôt que pour atteindre des objectifs légitimes de négociation»⁸¹. En **Afrique du Sud**, l'embauche de remplaçants est généralement légale, mais exclue si le service concerné a été désigné comme un service de maintenance.

- 148.** Parmi les exemples de législations nationales interdisant aux employeurs d'embaucher des travailleurs extérieurs pour assurer la continuation de la production ou des services, on trouve le **Botswana** (sauf en l'absence d'accord sur un service minimum, auquel cas le remplacement est possible après 14 jours de grève), le **Chili** (sauf sous certaines conditions limitées), la **République de Corée**, la **Grèce**, **Madagascar** (sauf en cas de troubles de l'ordre public et en cas de mise en danger de la vie, de la sécurité ou de la santé de tout ou partie de la population), le **Monténégro** (sauf pour assurer la sécurité des gens et de la propriété), la **Namibie** (sauf si le travail est nécessaire pour prévenir tout danger pour la vie, la sécurité personnelle ou la santé de tout individu) et la **Turquie**. En **Slovénie**, toute entreprise ou association qui, pendant une grève, embauche de nouveaux employés pour remplacer des travailleurs grévistes encourt une amende. Un employeur ne peut embaucher d'autres employés pour remplacer les travailleurs grévistes en vertu de la loi en **Argentine**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Lituanie** et en **République tchèque** (sauf dans certaines situations liées aux besoins vitaux du public)⁸².
- 149.** Dans d'autres pays tels que **Djibouti**, le **Mali** et le **Togo**, la législation nationale interdit le recours aux agences d'emploi privées pour remplacer les travailleurs grévistes. Au **Royaume-Uni**, les employeurs ne sont pas autorisés à faire appel à des travailleurs intérimaires pour remplacer les travailleurs grévistes.
- 150.** En revanche, dans d'autres pays comme les **Etats-Unis**, l'**Inde**, l'**Irlande**, le **Kenya**, le **Nigeria** et le **Pakistan**, il n'existe pas de restriction à l'embauche de remplaçants pendant les grèves légales. En **Fédération de Russie**, les travailleurs grévistes peuvent être remplacés et il est également possible de faire appel à des travailleurs intérimaires⁸³.
- 151.** La loi autorise également la réquisition de travailleurs grévistes dans certaines circonstances en **Angola**, en **République centrafricaine** (lorsque l'intérêt public l'exige), au **Ghana** (services minima de maintenance), à **Madagascar** (en cas d'état de nécessité nationale ou de menace sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population), à **Sao Tomé-et-Principe** (services essentiels)⁸⁴ et au **Sénégal** (pour les travailleurs des secteurs privé et public qui occupent des postes considérés comme essentiels pour la sécurité des personnes et de la propriété, le maintien de l'ordre public, la continuité du service public et la satisfaction des besoins essentiels du pays). En **France**, les travailleurs grévistes peuvent être réquisitionnés uniquement en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police.

⁸¹ Code canadien du travail, 94.2.1.

⁸² B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 61.

⁸³ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 61.

⁸⁴ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 138.

152. Au **Bénin**, à **Djibouti** et au **Niger**, les possibilités de réquisition sont limitées aux fonctionnaires. Il en va de même au **Mexique** dans certains services publics lorsque l'économie nationale pourrait être touchée⁸⁵. Au **Burkina Faso**, un décret spécifique régleme les modalités de réquisition des travailleurs.

V. Arbitrage obligatoire

Conditions, mécanismes et prescriptions relatifs
à l'arbitrage obligatoire contraignant

153. Dans certains pays, le recours à l'arbitrage obligatoire contraignant est prévu pour mettre un terme à la grève. Dans ces cas, les conflits collectifs du travail et les grèves sont réglés par une décision judiciaire définitive ou une décision administrative ayant force obligatoire pour les parties intéressées, le recours à la grève étant interdit pendant la procédure et une fois la décision rendue.

154. Certains pays autorisent le recours à l'arbitrage obligatoire soit de façon automatique, soit à la discrétion des autorités publiques⁸⁶, soit à la demande de l'une ou l'autre des parties.

155. Dans certains cas, l'arbitrage obligatoire ne peut être utilisé que dans les *services essentiels* (par exemple, en **Côte d'Ivoire** (dans les services essentiels ou en cas de crise nationale aiguë), en **Dominique**, au **Ghana**, à **Grenade**, au **Guyana** (dans certains services publics) et au **Mozambique**), ou dans des situations de crise nationale aiguë. En **Australie**, il était auparavant possible de recourir à l'arbitrage obligatoire dans un grand nombre de situations, mais à présent ce n'est possible que lorsque la Commission de l'équité dans les pratiques de travail du ministère du Travail publie une ordonnance interdisant la grève (par exemple, en raison d'un risque pour la sécurité publique ou d'un préjudice économique important causé à l'employeur, aux employés, à l'économie australienne ou à un tiers). Dans ce cas, la Commission peut arbitrer les revendications et émettre une «résolution sur le lieu de travail» qui a globalement le même effet qu'une convention collective. A **Singapour**, une question peut être soumise, par l'employeur ou par le syndicat, au tribunal d'arbitrage professionnel, qui décide du caractère illégal de la poursuite d'une grève.

156. Certains pays autorisent le recours à l'arbitrage obligatoire dans des cas qui ne sont pas limités aux services essentiels ou aux situations de crise nationale aiguë, ou à des conflits s'étendant au-delà d'une certaine durée. Tel est le cas en **Espagne**, au **Ghana**, au **Nicaragua** et au **Pérou** (exceptionnellement, lorsque la grève se poursuit au-delà d'une certaine durée). Il est aussi parfois fait appel à l'arbitrage obligatoire, notamment par l'adoption par le parlement de lois de retour au travail, pour mettre fin aux conflits collectifs dans la fonction publique, par exemple au **Canada** et en **Norvège**⁸⁷.

⁸⁵ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 139.

⁸⁶ C'est notamment le cas au **Danemark** (à la demande du médiateur public), au **Guatemala**, au **Kenya** (secteur public), à **Madagascar**, en **Mauritanie** et au **Panama** (entreprises de transport privées).

⁸⁷ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 51.

VI. Conséquences de l'action de grève au niveau national

1. Rupture ou suspension de contrat

157. Lorsque le droit de grève est prévu par la loi, il n'y a pas, de la part d'un travailleur qui participe à une grève légale, de rupture de contrat. Dans la plupart des systèmes issus du droit romain, la relation de travail est maintenue pendant la grève; le contrat est suspendu et les modalités de versement des salaires diffèrent⁸⁸.
158. Au **Danemark**, il existe depuis longtemps une règle coutumière (appelée «règle de non-préjudice») qui garantit que la relation de travail rompue sera rétablie après un conflit du travail et que tous les travailleurs grévistes seront donc réintégrés à l'issue d'une grève⁸⁹. A **Maurice**, la suspension du contrat s'applique à toutes les grèves légales, mais aussi si le travailleur participe *pour la première fois* à une grève illégale.
159. Dans un certain nombre de pays de *common law*, la participation à une grève légale n'entraîne pas une rupture de contrat. Ainsi, en **République-Unie de Tanzanie**, la loi prévoit que «nonobstant les dispositions de toute loi, y compris la *common law*, une grève ou un lock-out légaux» ne correspondront pas à une rupture de contrat, un acte délictueux ou une infraction pénale. La situation est similaire en **Afrique du Sud**, au **Kenya** et en **Namibie**: lorsqu'une personne participe à une grève légale, il n'y a ni délit ni rupture de contrat. A **Grenade**, la période durant laquelle un employé s'absente de son travail pour participer à une grève n'interrompra pas la continuité de l'emploi ni ne sera prise en compte dans le calcul de la durée de l'emploi continu. Au **Canada**, les employeurs sont tenus de réintégrer les travailleurs ayant participé à une grève légale.
160. Dans d'autres pays de *common law*, une grève légale est considérée comme une rupture du contrat de travail et peut, dans certaines circonstances, aboutir à un licenciement. En **Irlande**, le fait qu'une grève soit légale n'entame pas le droit des employeurs à licencier des travailleurs grévistes, mais ces derniers ne peuvent pas être licenciés de manière sélective. Soit tous les travailleurs grévistes sont licenciés, soit aucun d'entre eux n'est licencié. Au **Royaume-Uni**, les travailleurs participant à une grève légale sont protégés contre le licenciement, mais seulement pour une période de douze semaines. Lorsque la grève dure plus longtemps, et si un employeur a déployé des efforts de bonne foi pour régler le conflit, les travailleurs peuvent être licenciés, sous réserve que tous ceux qui participent à la grève soient licenciés.
161. Aux **Etats-Unis**, un employeur ayant embauché des travailleurs de remplacement permanents n'est pas tenu de réintégrer les ex-grévistes si la grève est fondée sur des motifs économiques, mais il devra donner la priorité à ces travailleurs dans tout processus de recrutement ultérieur. Si la grève a été déclenchée en réponse à des pratiques déloyales en matière de travail, l'employeur est tenu de réintégrer les ex-grévistes⁹⁰.

⁸⁸ Par exemple en **Albanie**, en **Argentine**, à **Bahreïn**, au **Burundi**, au **Cambodge**, au **Chili**, en **Colombie**, aux **Comores**, au **Congo**, à **Djibouti**, au **Guatemala**, au **Honduras**, à **Madagascar**, au **Mali**, au **Panama**, en **Pologne**, en **République démocratique du Congo**, au **Sénégal**, au **Tchad**, au **Togo**, en **Turquie**, en **Uruguay**, au **Viet Nam** et au **Yémen**.

⁸⁹ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XIX-3 (2010).

⁹⁰ *NLRB c. Mackay Radio & Telegraph Co.*, 304 U.S. 333 (1938).

2. Déductions de salaire

- 162.** Les législations nationales qui traitent de la question de la déduction des jours de grève prévoient généralement que l'employeur n'est pas obligé de payer les salaires pendant la grève⁹¹. Dans certains pays, le paiement des salaires est interdit pendant la durée de la grève. Dans la plupart des cas, le non-paiement des salaires correspondant à la durée de la grève est considéré comme une simple conséquence de l'absence au travail et non comme une sanction. Ainsi, en **Albanie**, au **Botswana**, au **Cambodge**, en **Jordanie**, en **Lettonie**, à **Madagascar**, à **Maurice**, en **Namibie**, au **Togo** et à **Trinité-et-Tobago**, un employeur n'est pas tenu de rémunérer un employé pour des services que celui-ci ne rend pas pendant une grève. Au **Viet Nam**, le paiement des salaires dépend du caractère légal ou illégal de la grève ainsi que de la responsabilité de l'employeur. Si la grève est légale et que l'employeur est fautif, les salaires seront versés dans leur intégralité. Si l'employeur n'est pas fautif, le paiement peut être négocié. S'il s'agit d'une grève illégale, dans une situation de faute de l'employeur, les salaires seront versés dans une proportion de 50 à 70 pour cent. Les salaires ne sont pas versés en cas de grève illégale sans faute de l'employeur⁹². En **Equateur**, la loi dispose que les travailleurs peuvent bénéficier de leur rémunération pendant les jours de grève, sauf dans trois cas de figure: si le tribunal en décide de la sorte à l'unanimité; si la décision rejette toutes les revendications; et si la grève a été déclenchée en dehors des cas décrits à la section 497 du code, ou a été poursuivie après émission de la décision. Dans ces situations, les travailleurs grévistes ne bénéficient pas des garanties connexes.
- 163.** En pratique, dans bon nombre de pays, la question des déductions de salaire est souvent réglée par les parties elles-mêmes dans le contexte d'un accord signé à l'issue de la grève. En outre, beaucoup de syndicats disposent de fonds de soutien de la grève destinés à aider les travailleurs grévistes dont le salaire a été suspendu. En **Afrique du Sud** et en **République-Unie de Tanzanie**, les employeurs sont obligés de maintenir tout paiement en nature convenu (les repas, par exemple) et ne sont pas autorisés à expulser les travailleurs grévistes des logements de fonction. Des coûts équivalents pourront être récupérés après la fin de la grève. Cependant, en **République-Unie de Tanzanie**, la loi ajoute que rien n'empêchera un syndicat, un employeur ou une association d'employeurs de conclure une convention collective réglant ces questions différemment. A l'inverse, en **Turquie**, la loi dispose que l'employeur ne versera ni salaire ni prestation sociale aux travailleurs dont les contrats de travail sont suspendus pendant une période de grève, et que cette période ne sera pas prise en compte dans le calcul de l'indemnité de licenciement. La loi précise également que les conventions collectives ou les contrats de travail *ne peuvent* inclure aucune clause contraire à ces dispositions.
- 164.** En ce qui concerne les autres prestations de sécurité sociale, en **Lettonie** les employés participant à une grève ne reçoivent pas de salaire et les employeurs ne sont pas tenus de verser des cotisations de sécurité sociale pour ces employés, sauf si les parties au conflit du travail ont convenu d'un autre arrangement. En **Turquie**, pendant les grèves et les lock-out, les travailleurs bénéficient de prestations d'assurance conformément aux dispositions pertinentes. En **Albanie**, le droit à une rémunération est suspendu pendant la grève, mais cette suspension n'affecte pas les droits définis par la loi en matière de sécurité sociale, d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, et ne touche pas non plus l'ancienneté et ses conséquences. Aux **Pays-Bas**, les travailleurs qui participent à une grève légale perdent leur droit au salaire et n'ont pas droit aux prestations de sécurité

⁹¹ Par exemple l'Australie (à l'exception des arrêts de travail partiels).

⁹² BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 145.

sociale⁹³. En **Colombie**, la grève correspond aussi à une suspension du contrat de travail. Pendant la grève, l'employeur n'est pas tenu de cotiser à l'assurance contre les accidents du travail⁹⁴.

3. Sanctions en cas de grèves illégales

- 165. Licenciements.** Beaucoup de pays prévoient une protection des travailleurs grévistes contre les licenciements en garantissant que le recours à la grève ne constitue pas une suspension ou une rupture du contrat de travail (voir ci-dessus, *suspension du contrat*). Il arrive même que la protection s'étende aux grèves illégales. Ainsi, à **Malte**, où le temps de la grève ne constitue pas une interruption de service, la protection contre le licenciement vaut également en cas de grève menée alors que le conflit a été soumis à l'arbitrage obligatoire⁹⁵. Dans d'autres cas, comme en **Inde**, au **Kazakhstan** et aux **Philippines**, la participation à une grève illégale entraîne le licenciement. En **Egypte**, le non-respect de la législation en matière de grève est considéré comme une faute grave et donc passible de licenciement. Il en est de même en **Mauritanie**, où le travailleur n'a droit à aucune indemnité de licenciement. En **Indonésie**, ceci est considéré comme absence au travail et comme démission si le travailleur ne reprend pas le travail après y avoir été invité deux fois dans un délai de sept jours. En cas d'observation d'une annulation d'une grève décidée par le tribunal, la législation du **Pakistan** prévoit expressément le licenciement des travailleurs grévistes comme sanction. Au **Cambodge**, la loi dispose que les travailleurs tenus de fournir un service minimum qui ne se présentent pas pour ce faire sont considérés coupables de faute grave et encourent donc un licenciement.
- 166. Responsabilités civiles.** Dans les pays de *common law*, la conséquence principale d'une grève illégale est la non-application des immunités juridiques qui protégeraient autrement les travailleurs grévistes et les syndicats. L'action de grève est ainsi considérée comme une rescision ou une rupture matérielle du contrat de travail, pouvant donner lieu à une action en justice. Dans ces circonstances, il est permis aux employeurs de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des travailleurs concernés ou de les licencier (au **Pakistan**, spécifiquement, le licenciement de travailleurs participant à une grève illégale nécessite une ordonnance de la Commission nationale des relations professionnelles). Ceux qui organisent des grèves illégales, généralement les syndicats, peuvent être coupables d'un ou de plusieurs préjudices économiques, comme un complot ou une incitation visant à une rupture de contrat, et peuvent donc être responsables à peine de dommages et intérêts. En **Irlande** et au **Royaume-Uni**, mais aussi dans d'autres juridictions comme en **Afrique du Sud**, au **Canada**, en **Inde** et en **République-Unie de Tanzanie**, le fait que la grève puisse être illégale peut être utilisé pour justifier la demande d'injonctions à l'encontre des syndicats, le but étant d'empêcher la grève de débiter ou de se poursuivre jusqu'à ce que la question de la légalité ait enfin été réglée par la cour ou le tribunal appropriés. Le non-respect de ces injonctions peut conduire à l'octroi de dommages et intérêts ou au lancement de poursuites pour outrage à la cour.
- 167. Sanctions pénales (y compris l'emprisonnement).** La plupart des législations qui restreignent ou interdisent le droit de grève prévoient diverses sanctions à l'encontre des travailleurs et des syndicats, y compris des sanctions pénales. Des sanctions spécifiques en cas de grève figurent dans le code pénal d'au moins 30 pays. Des peines spécifiques d'*emprisonnement* peuvent être infligées, dans certaines conditions, à des travailleurs grévistes ou aux

⁹³ B. Waas, 2014, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 58.

⁹⁵ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 152.

organisateur d'une grève illégale⁹⁶. Au **Cambodge**, la loi dispose qu'une grève doit être pacifique. La commission d'actes de violence pendant une grève est considérée comme une faute grave passible de sanctions, y compris une suspension du travail ou un licenciement disciplinaire.

- 168.** Dans certains cas, des peines d'emprisonnement peuvent aussi être prononcées à l'encontre de l'employeur ou de tout autre responsable qui licencie des employés en raison de leur participation à une grève légale (**Monténégro**). Aux **Philippines**, la loi dispose que des peines d'emprisonnement peuvent être infligées «à toute personne qui, aux fins d'organiser, de maintenir ou de prévenir des coalitions de capital ou de main-d'œuvre, des grèves de salariés ou des lock-out d'employeurs, a recours à la violence ou à des menaces en vue de contraindre ou forcer les travailleurs ou les employeurs dans le libre exercice légal de leur industrie ou de leur travail». En **Roumanie**, la loi stipule qu'une personne qui, par l'emploi de la menace ou de la violence, *empêche* un travailleur ou un groupe de travailleurs de participer à une grève légale ou de travailler pendant la grève, ou les y *contraint*, encourt une peine d'emprisonnement.
- 169.** Parfois, les travailleurs grévistes sont condamnés sur la base de dispositions plus générales de la législation pénale, comme en **République de Corée**, où le délit d'entrave à l'activité d'une entreprise est sévèrement puni (jusqu'à cinq ans de prison). En **Chine**, des travailleurs ont été condamnés sur la base de dispositions relatives aux atteintes à l'ordre public et aux entraves aux transports⁹⁷. Enfin, certains pays prévoient des peines d'emprisonnement en cas de non-comparution devant le conciliateur dans le cadre du règlement d'un conflit du travail (par exemple au **Bangladesh**), ou des sanctions pénales en cas de grève du zèle (par exemple au **Pakistan**).

VII. Statistiques sur les grèves dans le temps et dans différents pays

- 170.** L'annexe II contient des données statistiques sur les grèves et les lock-out, extraites de la base de données statistiques du BIT. La figure 1 indique que, dans les 56 pays pour lesquels des données étaient disponibles, le nombre de jours non travaillés en raison de grèves ou de lock-out était plus faible sur la période 2008-2013 que sur la période 2000-2007. La figure 2 contient des renseignements, pour les mêmes périodes, sur le nombre moyen de travailleurs ayant participé à des grèves ou des lock-out dans 53 pays (31 pays développés et 22 pays en développement). D'après les données, dans six des 22 pays en développement et dans huit des 31 pays développés, une augmentation du nombre de travailleurs impliqués dans des grèves ou des lock-out a été observée. La figure 3, qui porte sur les mêmes périodes, présente des données sur le nombre de jours de travail perdus en Europe en raison des grèves et des lock-out, ce nombre ayant augmenté dans neuf pays européens sur 29. La figure 4 présente des données pour 1998 et 2008 concernant les grèves et les lock-out dans un certain nombre de pays, par région (Afrique, Amériques, Asie et Pacifique, Europe et Asie centrale).

⁹⁶ Par exemple, en **Albanie**, en **Angola**, en **Arménie**, aux **Bahamas**, au **Bangladesh**, en **Equateur**, en **Ethiopie**, en **République démocratique du Congo** (fonctionnaires), aux **Fidji**, au **Guyana**, en **Inde**, en **Libye**, à **Madagascar**, en **Malaisie**, au **Monténégro**, au **Nigéria**, au **Pakistan** (services essentiels), en **Roumanie**, au **Rwanda** (membres des forces armées), au **Sénégal** (domaine de l'éducation), à **Singapour**, au **Tadjikistan**, à **Trinité-et-Tobago** (services essentiels) et en **Tunisie** (gens de mer).

⁹⁷ BIT, 2006, *op. cit.*, paragr. 167.

Annexe I

Modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

Cadre juridique et constitutionnel de l'action de grève au niveau national

Note: Le tableau ci-dessous fournit des exemples de mesures législatives en matière d'action de grève. Il n'est pas exhaustif et contient notamment les dispositions qui ont été adoptées ou amendées récemment dans ce domaine. Il est possible, en particulier lorsque la législation n'est pas revue par les organes de contrôle, que certaines références soient obsolètes ou incomplètes. Si tel est le cas, les gouvernements sont encouragés à envoyer des informations à jour à libsynd@ilo.org.

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
1. Afghanistan		Law on Gatherings, Strikes, and Demonstrations, 2003 Article 3 – Definition of strike Articles 6–7 – Prerequisites Article 8 – Other types of restrictions Articles 12–14 – The course of action Article 15 – Political strikes Articles 19 and 24 – Prohibition of violence and freedom of non-striking workers Article 21 – Restriction on strikes during state of emergency Article 26 – Prohibition of participation by military staff of the armed forces
2. Albania	Constitution Article 51 1. The <u>right of an employee to strike</u> in connection with work relations is guaranteed. 2. Limitations on particular categories of employees may be established by law to assure essential social services.	1995 Labour Code – Law No. 7961 of 12 July 1995 The right to strike – Articles 197–197.10 The entity entitled to go to strike The protection of the right to work and of the right to strike Lawfulness of strike Special cases Services of vital importance (essential services) Minimum services Solidarity strike The effects of the lawful strike The effects of the unlawful strike Termination of strike Criminal Code Article 264 – Forcing to attend or not a strike

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
3. Algeria	<p>Constitution Article 57 Le <u>droit de grève</u> est reconnu. Il s'exerce dans le cadre de la loi. Celle-ci peut en interdire ou en limiter l'exercice dans les domaines de défense nationale et de sécurité, ou pour tous services ou activités publics d'intérêt vital pour la communauté.</p>	<p>Loi n° 90-11 du 21 avril 1990 modifiée portant sur les relations de travail Article 5 – Les travailleurs jouissent des droits fondamentaux suivants: ... recours à la grève.</p> <p>Loi n° 90-14 du 2 juin 1990 modifiée portant sur les modalités d'exercice du droit syndical Article 38 – Possibilité des syndicats de participer aux grèves</p> <p>Ordonnance n° 06-03 du 19 Jomada Ethania 1427 correspondant au 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique Article 36 – Reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires</p> <p>Loi n° 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs de travail et à l'exercice du droit de grève Article 43 – Services essentiels</p> <p>Loi n° 91-27 du 21 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs de travail et à l'exercice du droit de grève</p>
4. Angola	<p>Constitution Article 51 <i>(Right to strike and prohibition of lockouts)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Workers shall have the <u>right to strike</u>. 2. ... 3. The law shall regulate the exercise of the <u>right to strike</u> and shall establish limitations on the services and activities considered essential and urgent in terms of meeting vital social needs. 	<p>Collective Bargaining Act No. 20-A/92</p> <p>Strikes Act/Ley núm. 23/91 sobre la huelga Section 10 – Decision of strike Section 20(3) – Satisfaction of basic needs Section 27 – Penalties</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
5. Antigua and Barbuda		<p>Industrial Court Act, 1976 Part III – Lockouts and strikes 20. Strikes and lockouts prohibited during hearings, etc. 21. Stop order in the national interest 22. Offence for persons to contribute financial assistance to promote or support strike or lockout 23. Continuing offences</p> <p>Labour Code (No. 14 of 1975) Part III – Industrial action K19 Right to industrial action Limitation Application of limitations Penalties and sanctions Special provisions certain services</p> <p>The Essential Services Act, 2008 Schedule Section 2 – Essential services</p>
6. Argentina	<p>Constitución Artículo 14 bis [...] Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el <u>derecho de huelga</u>. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. [...]</p>	<p>Ley núm. 25877, Régimen Laboral de 2004 Capítulo III – Conflictos colectivos de trabajo Artículo 24 – Servicios esenciales</p> <p>Ley núm. 14786, Conciliación Obligatoria, 22 de diciembre de 1958</p> <p>Decreto núm. 272/2006 – Reglamentación a la que quedan sujetos los conflictos colectivos de trabajo que dieren lugar a la interrupción total o parcial de servicios esenciales o calificados como tales en los términos del artículo 24 de la ley núm. 25877. Facultades de la Comisión de Garantías prevista en el tercer párrafo del mencionado artículo.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
7. Armenia	<p>Constitution Article 32 Employees shall have the <u>right to strike</u> for the protection of their economic, social and employment interests, the procedure for and limitations thereon shall be prescribed by law.</p>	<p>2004 Labour Code Article 73 – Strike Article 74 – Declaration of a strike Article 75 – Restriction of strikes Article 76 – The body leading a strike Article 77 – Course of a strike Article 78 – Dispute about lawfulness of a strike; essential services Article 79 – Legal status and guarantees of strikes Article 80 – Actions prohibited to the employer upon declaration of and during the strike Article 81 – Termination of a strike Article 82 – Liability in case of illegal strike</p> <p>Act of 5 November 2000 on Trade Unions Article 20 – Right of trade unions to strike and other mass actions</p> <p>2009 Law No. H-130-N to amend the Labour Code of the Republic of Armenia – Amends some provisions of the Labour Code concerning strike</p> <p>Criminal Code Article 155 – Forcing to refuse from participation in a strike or forcing to participate in a strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
8. Australia		<p>Fair Work Act, 2009 Chapter 1 – Introduction Part 1-2 – Definitions Division 4 – Other definitions Section 19 – Meaning of industrial action Chapter 2 – Terms and conditions of employment Part 2-5 – Workplace determinations Chapter 3 – Rights and responsibilities of employees, employers, organizations, etc. Division 4 – Industrial activities Articles 346–350 Part 3-3 – Industrial action Division 2 – Protected industrial action Subdivision A – What is protected industrial action Articles 408–412 Subdivision B – Common requirements for industrial action to be protected industrial action Articles 413–414 Subdivision C – Significance of industrial action being protected industrial action Articles 415–416A Division 3 – No industrial action before nominal expiry date of enterprise agreement, etc. Division 4 – FWC orders stopping, etc., industrial action Articles 418–421 Division 5 – Injunction against industrial action if pattern bargaining is being engaged in Article 422 Division 6 – Suspension or termination of protected industrial action by the FWC; Essential services Articles 423–430 Division 7 – Ministerial declarations Articles 431–434 Division 8 – Protected action ballots Articles 435–469 Division 9 – Payments relating to periods of industrial action Articles 470–476</p>
9. Austria		

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
10. Azerbaijan	<p>Constitution Article 36. Right for strikes</p> <p>I. Everyone has the <u>right to be on strike</u>, both individually and together with others.</p> <p>II. <u>Right for strike</u> for those working based on labour agreements might be restricted only in cases envisaged by the law. Soldiers and civilians employed in the army and other military formations of the Azerbaijan Republic have no right to go on strike.</p> <p>III. Individual and collective labour disputes are settled in line with legislation.</p>	<p>Labour Code of 1 February 1999</p> <p>Chapter 43 – Right to strike in order to resolve collective labour disputes</p> <p>Article 270 – Legal basis of strikes</p> <p>Article 271 – Making a decision to go on strike</p> <p>Article 272 – Informing the employer of the decision to strike</p> <p>Article 273 – Warning strike</p> <p>Article 274 – Group leading the strike</p> <p>Article 275 – Duties of the parties and relevant authorities during a strike</p> <p>Article 276 – Guarantees to individuals who refuse to participate in a strike</p> <p>Article 277 – Right of strikers to freely assemble</p> <p>Article 278 – Strike funds</p> <p>Article 279 – Ending or suspending a strike</p> <p>Article 280 – Situations in which the right to strike is limited or prohibited</p> <p>Article 281 – Sectors where strikes are forbidden; essential services</p> <p>Article 282 – Illegal strikes</p> <p>Article 283 – Compensation of employees who participate in a strike</p> <p>Article 286 – Liability for violation of the rules hereof for resolving collective labour disputes</p>
11. Bahamas		<p>Industrial Relations Act (Act No. 14 of 1970) as amended 2001</p> <p>Part VI – Trade Dispute Procedure</p> <p>72. Essential services</p> <p>74. Strikes and lockouts</p> <p>75. Illegal strikes and lockouts</p> <p>76. Power of Minister to refer legal strike or lockout to Tribunal</p> <p>77. Strikes and lockouts prohibited during hearings</p> <p>80. Breach of contract involving danger to life or property</p> <p>82. Prevention of intimidation or annoyance by violence or otherwise</p>
12. Bahrain		<p>Law No. 36 of 2012 – The promulgation of the labour law in the private sector</p> <p>Article 8 – Right to strike</p> <p>Law No. 49 of 2006 amending some provisions of the Workers Trade Union Law promulgated by Legislative Decree No. 33 of 2002</p> <p>Section 21 – Strikes</p> <p>Workers’ Trade Union Law</p> <p>Section 21 – Strikes</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
13. Bangladesh		<p>Labour Act, 2006 (XLII of 2006) 196. Unfair labour practices on the parts of workers 210. Settlement of industrial disputes 211. Strike and lockout 225. Prohibition on serving notice of strike or lockouts while proceeding pending 226. Power of labour court and tribunal to prohibit strike, etc. 227. Illegal strikes and lockouts 291. Penalty for unfair labour practices 294. Penalty for illegal strike or lockout 295. Penalty for instigating illegal strike or lockout 296. Penalty for taking part in or instigating go-slow 301. Penalty for non-compliance with the provisions of section 210(7)</p> <p>Export Processing Zones (EPZ) Workers Welfare Association and Industrial Relations Act of 2010 (Act No. 43 of 2010)</p>
14. Barbados		<p>2012 Employment Rights Act Article 2 – Definition of strike Part VIII – Voluntary dispute settlement procedure</p>
15. Belarus	<p>Constitution Article 41 ... Citizens shall have the right to protection of their economic and social interests, including the right to form trade unions and conclude collective contracts (agreements), and the <u>right to strike</u>.</p> <p>Article 84. The President of the Republic of Belarus shall: ... (23) have the right, in instances specified in the law, to defer a <u>strike</u> or suspend it for a period not exceeding three months.</p>	<p>Labour Code of 26 July 1999 (text No. 432) Part IV – General rules for the regulation of collective labour relations Sections 388–399</p> <p>Law No. 1605-XII of 22 April 1992 on Trade Unions Article 22 – Right of trade unions to declare strikes</p> <p>Law No. 204-Z of 14 June 2003 on Public Service in the Republic of Belarus (text No. 2/953)</p> <p>Act No. 416 of 23 November 1993 on the fundamental principles of employment in the public service – Public service employees may not take part in strikes</p> <p>Presidential Decree No. 24 concerning the use of foreign gratuitous aid</p> <p>Act of 30 December 1997 on gatherings, meetings, street processions, demonstrations and picketing Article 11 – Picketing</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
16. Belgium		<p>Code pénal social, 2010 Section 8 – Les prestations d'intérêt public, article 207</p> <p>Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961</p> <p>Code pénal Article 141^{ter} – Aucune disposition du présent titre ne peut être interprétée comme visant à réduire ou entraver des droits ou libertés fondamentales tels que le droit de grève (...)</p>
17. Belize		<p>Labour (Amendment) Act, 2005 Part I – Preliminary Section 2 – Interpretation of strike</p> <p>Settlement Of Disputes In Essential Services Act, Chapter 298 (revised edition 2003) – Essential services</p> <p>Settlement of Disputes in Essential Services (Amendment) Act, 1996 (No. 17 of 1996)</p> <p>Settlement of Disputes (Essential Services) Order, 1977</p> <p>Settlement Of Disputes In Essential Services Act, 1953 Section 2 – Application of the Act to persons employed by or under the Government Section 3 – Meaning of strike Section 15 – Prohibition of lockouts and strikes</p>
18. Benin	<p>Constitution Article 31 L'Etat reconnaît et garantit le <u>droit de grève</u>. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le <u>droit de grève</u> s'exerce dans les conditions définies par la loi.</p> <p>Article 98 Sont du domaine de la loi les règles concernant: [...] – du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du <u>droit de grève</u>;</p>	<p>Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève Titre IV – De la réquisition Articles 13-20 – Services essentiels</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
19. Bolivia, Estado Plurinacional de	<p>Constitución Artículo 53 Se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley.</p>	<p>Ley General del Trabajo / Decreto supremo de 24 de mayo de 1939, por el que se dicta la Ley General del Trabajo, elevado a ley el 8 de diciembre de 1942 Título X – De los conflictos Capítulo II – De la huelga y el <i>lock-out</i></p> <p>Código Penal / Decreto supremo núm. 0667 por el que se aprueba el Texto Ordenado del Código Penal Artículo 234 – <i>Lock-out</i>, huelgas y paros ilegales Artículo 306 – Violencias o amenazas, por obreros y empleados</p> <p>Ley núm. 316, de 11 de diciembre de 2012, que despenaliza el derecho a la huelga y la protección del fuero sindical en materia penal</p>
20. Bosnia and Herzegovina	<p>Constitution Article 4 – Non-discrimination The enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.</p> <p>Annex I includes, inter alia, ICESCR Article 8(d) of the ICESCR provides: “The <u>right to strike</u>, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.”</p>	<p>Act of 14 December 2005 on strike (<i>Zakon o strajku</i>)</p> <p>Act of 7 April 2000 on strike (text No. 90) Provides for general strike organization. Workers shall be free to participate or not in a strike. Strikes shall be organized by trade unions for the protection of economic and social rights of their members.</p> <p>Act on Strike, 1998</p>
21. Botswana		<p>Trade Disputes Act, 2003 (Act No. 15 of 2004) (Cap. 48:02) Part VI – Unlawful industrial action and enforcement of collective labour agreements and decisions of the Industrial Court 39. Right to strike and lockout 40. Regulation of strikes and lockouts 41. Strikes and lockouts in compliance with this Part 42. Prohibition of certain strikes and lockouts Part VII – Protection of essential services, life and property Schedule – Essential services</p> <p>National industrial relations code of good practice, 2002 Part D – Collective bargaining Section 18 – Strikes and lockouts</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
22. Brazil	<p>Constitution Article 9 The <u>right to strike</u> is guaranteed, it being the competence of workers to decide on the advisability of exercising it and on the interests to defend thereby.</p> <p>Paragraph 1. The law shall define the essential services or activities and shall provide with respect to the satisfaction of the community's undelayable needs. Paragraph 2. The abuses committed shall subject those responsible to penalties of the law.</p>	<p>Decreto-ley núm. 5452, de 1.º de mayo de 1943, por el que se aprueba la codificación de las leyes del trabajo Chapter VII – DAS PENALIDADES Section 1 Do “Lockout” E Da Greve / Article 722</p> <p>Ley núm. 7783 sobre el Ejercicio del Derecho de Huelga, definición de las actividades esenciales, regulación de las necesidades perentorias de la comunidad, y por la que se provee a otros fines de 28 de junio de 1989</p>
23. Brunei Darussalam		<p>Trade Disputes Act, 1961 Part II – Trade disputes Article 7(7) – Essential services Article 9 – Illegal strikes and lockouts Article 10 – Penalty for illegal strikes and lockouts Article 11 – Penalty for giving financial aid to illegal strikes and lockouts Article 12 – Prosecutions Article 13 – Protection of persons refusing to take part in illegal strikes or lockouts Article 14 – Peaceful picketing and prevention of intimidation</p>
24. Bulgaria	<p>Constitution Article 50 Workers and employees shall have the <u>right to strike</u> in defence of their collective economic and social interests. This right shall be exercised in accordance with conditions and procedures established by law.</p>	<p>Regulations of 2003 on the organization and activities of the National Institute for Conciliation and Arbitration</p> <p>Railway Transport Act, 2000 Section 51 – Satisfactory transport services to be ensured to the public in case of strike</p> <p>Law for the Civil Servant, 1999 Article 47 – Right to strike</p> <p>Act of 6 March 1990 on the settlement of collective labour disputes Section 11(2) – Majority needed to call a strike</p> <p>State Gazette No. 87/27.10.2006 amending the Settlement of Collective Labour Disputes Act.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
25. Burkina Faso	<p>Constitution Article 22 Le <u>droit de grève</u> est garanti. Il s'exerce conformément aux lois en vigueur.</p>	<p>Loi n° 028-2008/AN portant Code du travail au Burkina Faso Section 3 – Grève et lock-out Articles 382 et suivants Article 384 – Services minimums Article 386 – Occupation des lieux de travail</p> <p>Arrêté n° 2009-022/MTSS/SG/DGT/DER du 18 décembre 2009 déterminant les emplois réquisitionnés et les conditions et modalités de réquisition en cas de grève Articles 2 et 3 – Services essentiels</p>
26. Burundi	<p>Constitution Article 37 Le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier ainsi que le <u>droit de grève</u> sont reconnus. La loi peut réglementer l'exercice de ces droits et interdire à certaines catégories de personnes de se mettre en <u>grève</u>. Dans tous les cas, ces droits sont interdits aux membres des corps de défense et de sécurité.</p>	<p>Décret-loi n° 1-037 du 07 juillet 1993 portant Code du travail Article 41 – Suspension du contrat de travail en cas de grève légale Articles 191-210 – Des différends collectifs Article 217 – Services minimums</p> <p>Chapitre 3 – Droit de grève (Articles 211-223) Section 1 – Disposition générale Section 2 – Restrictions à l'exercice du droit de grève Section 3 – Les effets de la grève</p> <p>Loi n° 1/015 du 29 novembre 2002 portant réglementation de l'exercice du droit syndical et du droit de grève dans la fonction publique</p>
27. Cambodia	<p>Constitution Article 37 Les <u>droits de grève</u> et de manifestations pacifiques doivent s'exercer dans le cadre de la loi.</p>	<p>1997 Labour Law – Kram dated 13 March 1997 on the Labour Law Chapter XIII – Strikes and lockouts (Articles 318–337) General provisions Procedures prior to the strike Effects of a strike Illegal strikes</p> <p>2000 Circular/Pakras on the Right to Strike – No. 005 MoSALVY</p>
28. Cameroon	<p>Préambule de la Constitution: – La liberté d'association, la liberté syndicale et le <u>droit de grève</u> sont garantis dans les conditions fixées par la loi.</p>	<p>Loi n° 92-007 du 14 août 1992 portant Code du travail Titre 9 – Des différends du travail Chapitre 2 – Du différend collectif Article 157 – Définitions et conditions de légitimité des grèves Article 165 – Sanctions</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
29. Canada	<p data-bbox="584 252 1319 341"><i>In a judgment dated 30 January 2015, the Supreme Court of Canada found that the right to strike is protected under section 2(d) of the Charter of Rights and Freedoms by virtue of its unique role in the collective bargaining process.</i></p> <p data-bbox="584 371 1061 399">Section 2 of the Charter of Rights and Freedoms</p> <p data-bbox="584 403 1050 430">Everyone has the following fundamental freedoms:</p> <p data-bbox="584 448 607 464">...</p> <p data-bbox="584 475 831 501">(d) freedom of association.</p>	<p data-bbox="1375 252 1928 279">Trade Unions Act of Canada (in force since 1 June 2001)</p> <p data-bbox="1375 312 1644 339">Canada Labour Code, 1985</p> <p data-bbox="1375 344 1637 371">Article 3 – Definition of strike</p> <p data-bbox="1375 376 2069 429">Article 87.3.1 – Strike ballot within the previous 60 days secret ballot simple majority of those voting</p> <p data-bbox="1375 434 2018 461">Article 87.2.1 – Imposes minimum 72 hours' notice of strike or lockout</p> <p data-bbox="1375 466 1727 493">Article 87.4 – Maintenance of activities</p> <p data-bbox="1375 497 1727 525">Article 87.4.8 – Compulsory arbitration</p> <p data-bbox="1375 529 1637 557">Article 87.6 – Reinstatement</p> <p data-bbox="1375 561 2018 614">Article 87.7.1 – Specific minimum service provisions exist for the grain shipping industry</p> <p data-bbox="1375 639 1800 667">Division VI – Prohibitions and enforcement</p> <p data-bbox="1375 671 1581 699">Strikes and lockouts</p> <p data-bbox="1375 703 1581 730">Article 88 – Definitions</p> <p data-bbox="1375 735 1845 762">Article 89 – Certain requirements for calling a strike</p> <p data-bbox="1375 767 1767 794">Article 90 – Limitations to the right to strike</p> <p data-bbox="1375 799 1812 826">Article 94.2.1 – Prohibition of replacement hires</p> <p data-bbox="1375 831 1733 858">Article 94.3 – Rights of striking workers</p> <p data-bbox="1375 884 1789 911">Public Service Labour Relations Act, 2003</p> <p data-bbox="1375 916 1648 943">Section 4 – Essential services</p> <p data-bbox="1375 948 1648 975">Division 8 – Essential services</p> <p data-bbox="1375 979 1700 1007">Section 119(1) – Essential services</p> <p data-bbox="1375 1011 1771 1038">Division 14 – Prohibitions and enforcement</p> <p data-bbox="1375 1043 1827 1070">Article 194 – Declaration or authorization of strike</p> <p data-bbox="1375 1096 2078 1133">Québec / Décret n° 754-2007 du 28 août 2007 concernant le maintien des services essentiels en cas de grève dans certains services publics</p> <p data-bbox="1375 1174 2078 1211">Québec / Décret n° 1227-2005 du 7 décembre 2005 relatif au maintien des services essentiels en cas de grève dans certains services publics</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
30. Cabo Verde	<p>Constitution Article 64 – The right to strike and prohibition of lockout</p> <p>(1) The <u>right to strike</u> shall be guaranteed; workers have the right to decide on the occasions to strike and the interests which the strike is intended to defend.</p> <p>(2) The law shall regulate the exercise of the <u>right to strike</u>.</p> <p>(3) ...</p>	<p>2007 Labour Code / Decreto-Legislativo nº 5/2007 Section 2 – Right to strike</p> <p>112. Notion of strike 113. Illegal strikes 114. Decision to go on strike 115. Advance notice 116. Representatives of striking workers 117. Strike pickets 118. Conciliation and mediation 119. Freedom to join a strike 120. Prohibition of replacing striking workers 121. Effects of strike 122. Obligations during strike 123. Determination of minimum services 124. Provision of minimum services 125. End of strike 126. Effects of illicit strikes 127. Remission</p>
31. Central African Republic	<p>Constitution Article 10 (...) Le <u>droit de grève</u> est garanti et s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent et ne peut, en aucun cas, porter atteinte ni à la liberté de travail ni au libre exercice du droit de propriété.</p>	<p>Loi nº 09-004 du 29 janvier 2009 portant Code du travail Section III – De la grève et du lock-out Articles 377-386 Article 381 – Services minimums</p> <p>Loi nº 09-14 du 10 août 2009 portant statut général de la fonction publique Article 23 – Reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires</p> <p>Ordonnance nº 81/028 portant réglementation du droit de grève dans les services publics</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
32. Chad	<p>Constitution Article 29 Le <u>droit de grève</u> est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Loi n° 38/PR/96 du 11 décembre 1996 portant Code du travail Article 133 – Suspension du contrat de travail en cas de grève légale Articles 455 et suivants – De la grève et du lock-out Articles 456-461 – L'exercice du droit de grève</p> <p>Loi n° 017-PR-2001 portant statut général de la fonction publique Article 9 – Reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires Loi n° 008/PR/2007 du 9 mai 2007 portant réglementation de l'exercice du droit de grève dans les services publics Articles 18-21 – Services essentiels</p>
33. Chile	<p>Constitución Artículo 19, 16° [...] <u>No podrán declararse en huelga</u> los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso;</p>	<p>Código del Trabajo, 2011 (versión refundida) Artículos 303-414</p> <p>Título VI – De la huelga y del cierre temporal de la empresa Artículos 369-385 Artículo 384 – Servicios esenciales</p> <p>Ley núm. 12927, Seguridad Interior del Estado Artículo 11 – El paro o huelga en ciertos servicios puede sancionarse con presidio o relegación.</p>
34. China		<p>Trade Union Law of the People's Republic of China (amended 2001) Article 27 – Consultations to be held with the trade union in case of work stoppage or slowdown strike.</p>
35. Colombia	<p>Constitución Artículo 56 Se garantiza el <u>derecho de huelga</u>, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.</p>	<p>Ley núm. 50, de 28 de diciembre de 1990, por la que se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones Artículo 51 – Suspensión del contrato de trabajo por huelga Artículo 429 – Definición Artículo 444 – Decisión de los trabajadores Artículo 445 – Desarrollo de la huelga Artículo 448 – Funciones de las autoridades Artículo 449 – Efectos jurídicos de la huelga Artículo 450 – Casos de ilegalidad y sanciones</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
36. Comoros		<p>Code du travail de 2012 Titre IX – Des différends du travail Chapitre II – Du différend collectif Article 247 – Droit de grève</p> <p>Loi du 28 juin 2012 abrogeant, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 84-108/PR portant Code du travail Article 68 – Suspension du contrat de travail pendant la grève Articles 247-249 – Droit de grève; services essentiels</p> <p>Loi n° 04-006 du 10 novembre 2004 portant statut général des fonctionnaires Article 9 – Reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires</p> <p>Code Pénal Article 391</p>
37. Congo	<p>Constitution Article 25 A l'exception des agents de la force publique, les citoyens congolais jouissent des libertés syndicales et du <u>droit de grève</u> dans les conditions fixées par la loi.</p>	<p>Loi n° 45-75 instituant un Code du travail de la République populaire du Congo Titre 2 – Du contrat de travail Chapitre 2 – Du contrat de travail individuel Article 47 – De la suspension du contrat de travail Titre 8 – Du règlement des différends de travail Chapitre 2 – Du différend collectif (articles 242-249.4) Article 248-2 – Définition de la grève Article 248-3 – Grèves licites Article 248-4 – Grèves illicites ou abusives Articles 248.5-249.4 – Autres modalités Article 248-15 – Services minimums</p>
38. Costa Rica	<p>Constitución Artículo 61 Se reconoce el <u>derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga</u>, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.</p>	<p>Código del Trabajo (refundido en 2014) Artículos 371-378 – De las huelgas legales e ilegales</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
39.	Côte d'Ivoire	<p>Constitution Article 18 Le droit syndical et le <u>droit de grève</u> sont reconnus aux travailleurs des secteurs public et privé qui les exercent dans les limites déterminées par la loi.</p>	<p>Loi n° 95/15 du 12 janvier 1995 portant Code du travail Chapitre 2 – Différends collectifs Articles 82.1-82.5 sur la définition et les modalités de la grève Section 5, article 82.11 – Arbitrage obligatoire</p> <p>Loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique</p> <p>Décret n° 95-690 du 6 septembre 1995 portant modalités particulières d'exécution du service minimum en cas de grève dans les services publics</p> <p>Décret n° 94-92 du 2 mars 1994 portant modalités du service minimum en cas de grève dans un établissement public sanitaire et social</p> <p>Loi n° 92-571 du 11 septembre 1992 relative aux modalités de la grève dans les services publics</p>
40.	Croatia	<p>Constitution Article 60 The <u>right to strike</u> shall be guaranteed.</p> <p>The <u>right to strike</u> may be restricted in the armed forces, the police, the civil service and public services as specified by law.</p>	<p>Labour Act of 4 December 2009 (text No. 3635) Part XX – Strike and collective labour dispute resolution Article 269 – Strike and solidarity strike Article 270 – Disputes in which mediation is mandatory Article 274 – Resolution of disputes by arbitration Article 278 – Rules applicable to work assignments which must not be interrupted Article 279 – Effects of organization of a strike or participation in a strike Article 280 – Proportional reduction of salary and salary supplements Article 281 – Judicial prohibition of an illegal strike and compensation for damages Article 283 – Judicial jurisdiction to prohibit a strike or a lockout Article 284 – Strikes in the armed forces, police, state administration and public services</p> <p>Criminal Code Article 111 – Violation of the right to strike</p>
41.	Cuba		

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
42. Cyprus	<p>Constitution Article 27</p> <p>1. The <u>right to strike</u> is recognised and its exercise may be regulated by law for the purposes only of safeguarding the security of the Republic or the constitutional order or the public order or the public safety or the maintenance of supplies and services essential to the life of the inhabitants or the protection of the rights and liberties guaranteed by this Constitution to any person.</p> <p>2. The members of the armed forces, of the police and of the gendarmerie shall not have the <u>right to strike</u>. A law may extend such prohibition to the members of the public service.</p>	<p>Industrial Relations Code, 1977 (the Industrial Relations Code is a gentleman's agreement signed by the Social Partners in 1977)</p> <p>Part II – Procedural provisions</p> <p>B. Procedure for the settlement of grievances</p> <p>1. Direct negotiations</p> <p>(d) Violations of collective agreements – Resort to strike</p>
43. Czech Republic	<p>Constitution Article 44</p> <p>...</p> <p>A law may place restrictions upon the exercise of the <u>right to strike</u> by persons who engage in professions essential for the protection of human life and health.</p>	<p>Act No. 2/1991 on collective bargaining</p> <p>Section 16 – Grounds for strike</p> <p>Section 17 – Conditions</p> <p>Section 18 – Participation</p> <p>Section 19 – Cooperation</p> <p>Section 20 – Unlawful strike</p>
44. Democratic Republic of the Congo	<p>Constitution Article 39</p> <p>Le <u>droit de grève</u> est reconnu et garanti.</p> <p>Il s'exerce dans les conditions fixées par la loi qui peut en interdire ou en limiter l'exercice dans les domaines de la défense nationale et de la sécurité ou pour toute activité ou tout service public d'intérêt vital pour la nation.</p>	<p>Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail</p> <p>Section 1 – La conciliation préalable des conflits collectifs de travail</p> <p>Article 57 – Suspension du contrat de travail</p> <p>Article 305 – Demande devant le Tribunal de travail en cas de conflit collectif non résolu</p> <p>Article 315 – Cessation collective du travail</p> <p>Article 326 – Peine en cas de cessation collective du travail</p> <p>Loi n° 016/2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail</p> <p>Article 28 – Application de l'article 305 du Code du travail</p> <p>Note circulaire n° 12/CAB.MIN/ETPS/05/09 du 14 août 2009 relative aux instructions procédurales pour l'usage du droit de grève en République démocratique du Congo aux organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs, entreprises et établissements de toute nature</p> <p>Article 10 – Services essentiels</p> <p>Annexe</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
45.	Denmark		<p>Labour Court and Industrial Arbitration Act, 2008 Part 1 – The Labour Court Section 9, subsection 2 – Work stoppage Section 12 – Illegal work stoppage</p> <p>Consolidation Act on Conciliation in Industrial Disputes, 2002 Part 1 – Conciliators Section 2(4) – Notices of work stoppage Section 4(4) – Work stoppage following failure of negotiations</p>
46.	Djibouti	<p>Constitution Article 15 (...) Le <u>droit de grève</u> est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas porter atteinte à la liberté du travail.</p>	<p>Loi n° 133/AN/05/5ème L du 28 janvier 2006 portant Code du travail Articles 36, 41, 188, 189, 190</p> <p>Décret n° 83-099/PR/FP du 10 septembre 1983 fixant les conditions d'exercice du droit syndical et du droit de grève Article 23 – Services essentiels</p> <p>Décret n° 95-0091/PRE du 5 septembre 1995 portant réquisition du personnel de certains services publics Article premier – Services essentiels</p>
47.	Dominica		<p>Industrial Relations Act (Act No. 18 of 1986) Part VIII – Settlement of trade disputes and managerial trade disputes Article 2 – Definition of essential services Schedule – Essential services Article 59 – Essential services Article 61 – When strike or lockout may occur Article 64 – When employee may participate in a strike Article 71 – No right to pay during strike</p>
48.	República Dominicana	<p>Constitución Artículo 62, 6 Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el <u>derecho de trabajadores a la huelga</u> y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública;</p>	<p>Ley núm. 16-92 que aprueba el Código del Trabajo Libro 6 – De los conflictos económicos, de las huelgas y de los paros Título I – De los conflictos económicos (Artículos 395-400) Título II – De las huelgas (Artículos 401-412)</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
49. Ecuador	<p>Constitución Artículo 326 Párrafo 10 – Se adoptará el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos.</p> <p>Párrafo 12 – Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.</p> <p>Párrafo 14 – Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.</p> <p>Párrafo 15 – Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.</p>	<p>Codificación del Código del Trabajo, 1997 (enmendado en 2012) Artículo 235 – Declaratoria de huelga Artículo 330 – Normas en caso de huelga Artículo 467 – Derecho de huelga Artículo 468 – Pliego de peticiones Artículo 469 – Término del conflicto Artículo 470 – Mediación obligatoria Artículo 471 – Prohibición de declaratoria de huelga Artículo 474 – Integración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje Artículo 485 – Apelación de los huelguistas Artículo 497 – Casos en que puede declararse la huelga Artículo 498 – Declaratoria de huelga Artículo 499 – Providencias de seguridad Artículo 501 – Prohibición de emplear trabajadores sustitutos Artículo 502 – Terminación de la huelga Artículo 504 – Remuneración durante los días de huelga Artículos 505-508 – Huelga solidaria Artículo 511 – Suspensión del contrato de trabajo Artículo 514 – Declaración de huelga en las instituciones y empresas que prestan servicios de interés social o público Artículos 515 y 522 – Servicios mínimos Artículo 521 – Servicios esenciales</p> <p>Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) Artículo 24</p> <p>Ley general de Instituciones del Sistema Financiero Artículo 56</p> <p>Código Penal Artículo 241 – Impedimento o limitación del derecho a huelga Artículo 346 – Paralización de un servicio público</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
50.	Egypt		<p>Labour Code (No. 12 of 2003) Book 4 – Collective labour relationships Part IV – Collective labour litigations Articles 192–201 on strike action</p> <p>Trade Union Act No. 35 of 1976 (as amended by Act No. 12 of 1995) Section 14</p> <p>Decree No. 1185 of 2003 determining the vital or strategic establishments where strike is forbidden</p>
51.	El Salvador	<p>Constitución Artículo 48 Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la <u>huelga</u>, salvo en los servicios públicos esenciales determinados por la ley. Para el ejercicio de estos derechos no será necesaria la calificación previa, después de haberse procurado la solución del conflicto que los genera mediante las etapas de solución pacífica establecidas por la ley. Los efectos de la huelga o el paro se retrotraerán al momento en que éstos se inicien. La ley regulará estos derechos en cuanto a sus condiciones y ejercicio.</p> <p>Artículo 221 Se <u>prohíbe la huelga</u> de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.</p>	<p>Código del Trabajo, decreto núm. 15, de 23 de junio de 1972 Capítulo III – Del procedimiento en los conflictos colectivos económicos o de intereses Sección 7 – De la huelga (Artículos 527-538) Sección 9 – De la calificación de la huelga y el paro (Artículos 546-565) Sección 10 – De la terminación de la huelga y el paro (Artículo 566)</p>
52.	Guinea Ecuatorial	<p>Constitución Artículo 10 El <u>derecho a la huelga</u> es reconocido y se ejerce en las condiciones previstas por la ley.</p>	<p>Ley núm. 12/1992, de fecha 1.º de octubre, de Sindicatos y Relaciones Colectivas de Trabajo Título segundo – Relaciones colectivas de trabajo Capítulo I – Negociación colectiva Capítulo II – Huelga Capítulo III – Cierre patronal Capítulo IV – Procedimientos para la solución de los conflictos de trabajo Capítulo V – Sanciones</p>
53.	Eritrea		<p>Labour Proclamation (No. 118/2001) Title IX – Strike and lockout and unfair labour practices Article 115 – Strike and lockout Article 116 – Legality of a strike Article 117 – Labour dispute resolution in undertakings which supply essential services</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
54. Estonia	<p>Constitution Article 29 ... Everyone may freely belong to unions and federations of employees and employers. Unions and federations of employees and employers may uphold their rights and lawful interests by means which are not prohibited by law. The conditions and procedure for the exercise of the <u>right to strike</u> shall be provided by law.</p>	<p>Trade Unions Act of 14 June 2000 (as amended 2010) Section 18 – Rights of trade unions (1) In order to exercise their competence, trade unions have the right to: ... (6) in order to achieve their objectives, organise meetings, political meetings, street parades, pickets and strikes pursuant to the procedure prescribed by law; ...</p> <p>Civil Service Act of 13 June 2012 Article 59 – Strike ban on official</p> <p>2000 Imprisonment Act Article 135 – A prison officer is prohibited to participate in strikes, pickets and other service-related pressure activities</p> <p>Act on resolution of collective labour disputes of 5 May 1993 (consolidation) Article 13 – Creation of right to strike or lockout Chapter III – Strikes and lockouts Article 14 – Decision-making Article 15 – Advance notice of strike or lockout Article 16 – Direction of strike Article 18 – Warning and support strike Article 19 – Postponement or suspension of strike or lockout Article 20 – Freedom to participate in strike Article 21 – Restrictions on right to strike Article 22 – Unlawful strikes and lockouts Article 23 – Declaration of strikes or lockouts as unlawful Article 24 – Rights and liability of participants in strikes or lockouts Article 25 – Remuneration during strike or lockout Article 26 – Liability in case of strike or lockout declared unlawful Article 28 – Making up for time lost by reason of strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
55. Ethiopia	<p>Constitution Article 42 1. (a) Factory and service workers, farmers, farm labourers, other rural workers and government employees whose work compatibility allows for it and who are below a certain level of responsibility, have the right to form associations to improve their conditions of employment and economic well-being. This right includes the right to form trade unions and other associations to bargain collectively with employers or other organizations that affect their interests. (b) Categories of persons referred to in paragraph (a) of this sub-article have the right to express grievances, including the <u>right to strike</u>. (c) Government employees who enjoy the rights provided under paragraphs (a) and (b) of this sub-article shall be determined by law. ...</p>	<p>Labour Proclamation No. 377/2003 Part 9 – Labour dispute Article 136 – Definition of strike Chapter 5 – Strike and lockout General Conditions to be fulfilled Procedure for notice Prohibited actions (Articles 157–160)</p> <p>Criminal Code/Proclamation No. 414/2004 Article 420 – Penalties Article 421 – Unlawful striking</p>
56. Fiji		<p>Employment Relations Promulgation, 2007 Part 18 – Strikes and lockouts 175. Secret ballot a prerequisite to strike 177. Unlawful strikes or lockouts 178. Lawful strikes or lockouts on grounds of safety or health 179. Effect of lawful strikes or lockouts 180. Power of the Minister to declare strike or lockout unlawful 181. Court may order discontinuance of strike or lockout 182. Employers not liable for wages 183. Record of strikes and lockouts 184. Prohibition of expulsion of members Part 19 – Protection of essential services, life and property 185. Object of this Part 186. Strikes in essential services Part 21 – Offences 250. Offences where strikes or lockouts are unlawful 256. Penalties</p> <p>Essential National Industries (Employment) Decree, 2011 27. Job actions, strikes, sick outs, slowdowns, and lockouts</p> <p>Public Service (Collective Bargaining) Act, 1973 (No. 123)</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
57. Finland	<p>Constitution Section 13(2) – Freedom of assembly and freedom of association Everyone has the freedom of association. Freedom of association entails the right to form an association without a permit, to be a member or not to be a member of an association and to participate in the activities of an association. The freedom to form trade unions and to organize in order to look after other interests is likewise guaranteed.</p>	<p>Act on Mediation in Labour Disputes, 1962 Chapter 2 – Arrangement of stoppages of work Section 7 – Notice of stoppage of work Section 8 – Deferment of stoppage of work</p> <p>Employment Contracts Act (55/2001, amendments up to 398/2013 included) Chapter 7 – Grounds for termination of the employment contract by means of notice Section 2.2 – Termination grounds related to the employee’s person</p> <p>Collective Agreements Act, 1946</p>
58. France	<p>Constitution Préambule Le <u>droit de grève</u> s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Décret n° 2008-1246 du 1^{er} décembre 2008 relatif aux règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève prévue aux articles L. 133-2 et L. 133-11 du Code de l'éducation</p> <p>Circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève</p> <p>Loi n° 2007-1224 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs</p> <p>Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
59. Gabon		<p>Loi n° 3/94 du 21 novembre 1994 portant Code du travail Chapitre II – Des conflits collectifs du travail Section 1 – De la grève Articles 342-352 Sous-section 2 – Des dispositions particulières concernant la grève dans les services publics Articles 353-355</p> <p>Loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique Article 68 et 69 – Exercice du droit de grève par les agents publics; préavis et service minimum</p>
60. Gambia		<p>Labour Act, 2007 – Act No. 5 of 2007 Article 137 – Picketing Article 138 – Secondary action Article 139 – Political action and action in breach of procedure Article 140 – Emergency provisions – Essential services</p>
61. Georgia	<p>Constitution Article 33 The <u>right to strike</u> shall be recognized. Procedure of exercising this right shall be determined by law. The law shall also establish the guarantees for the functioning of services of vital importance.</p>	<p>Law on Trade Unions, 1997 Article 13 – Right to participate in settling collective labour disputes</p> <p>Criminal Code Article 165 – Encroachment upon right to strike</p>
62. Germany	<p><i>The constitutional guarantee of the right to strike has been established by the courts on the basis of article 9(3) of the Basic Law (Grundgesetz).</i></p> <p>Basic Law Article 9(3) The right to form associations to safeguard and improve working and economic conditions shall be guaranteed to every individual and to every occupation or profession. Agreements that restrict or seek to impair this right shall be null and void; measures directed to this end shall be unlawful. Measures taken pursuant to article 12a, to paragraphs (2) and (3) of article 35, to paragraph (4) of article 87a, or to article 91 may not be directed against industrial disputes engaged in by associations within the meaning of the first sentence of this paragraph in order to safeguard and improve working and economic conditions.</p>	

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
63.	Ghana		<p>Labour Act, 2003 – Act No. 651 Part XIX – Strikes</p> <p>159. Notice of intention to resort to strike or lockout 160. Strike and lockout 161. Cooling-off period 162. Essential services 163. Prohibition of strike or lockout in respect of essential services 164. Compulsory reference to arbitration 168. Illegal strike and lockout 169. Legal effect of lawful strike and lockout 170. Temporary replacement of labour 171. Picketing 175. Definitions of essential services and strike</p>
64.	Greece	<p>Constitution Article 23</p> <p>1. The State shall adopt due measures safeguarding the freedom to unionize and the unhindered exercise of related rights against any infringement thereon within the limits of the law.</p> <p>2. <u>Strike constitutes a right</u> to be exercised by lawfully established trade unions in order to protect and promote the financial and the general labour interests of working people.</p> <p><u>Strikes</u> of any nature whatsoever are prohibited in the case of judicial functionaries and those serving in the security corps.</p> <p>The <u>right to strike</u> shall be subject to the specific limitations of the law regulating this right in the case of public servants and employees of local government agencies and of public law legal persons as well as in the case of the employees of all types of enterprises of a public nature or of public benefit, the operation of which is of vital importance in serving the basic needs of the society as a whole. These limitations may not be carried to the point of abolishing the <u>right to strike</u> or hindering the lawful exercise thereof.</p>	<p>Act No. 1264, respecting the democratization of the trade union movement and the protection of workers' trade union freedoms, 1982 Article 19 – Right to strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
65. Grenada		<p>Labour Relations Act (Act No. 15 of 1999) 45. Reporting of trade disputes 46. Power to refer dispute to Arbitration Tribunal Part IX – Employees’ ancillary rights, etc. 64. Peaceful picketing and prevention of intimidation 65. Refusal to do strikers’ work 66. Right to return to work after strike action 67. Negation of conspiracy re trade disputes 68. Negation of liability re interfering with another’s business 69. Intimidation and annoyance</p> <p>Employment Act (Act No. 14 of 1999) 44. Continuity of employment pursuant to participation in strike</p>
66. Guatemala	<p>Constitución Artículo 116 Se reconoce el <u>derecho de huelga</u> de los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas. Este derecho únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúe la ley de la materia y en ningún caso deberá afectar la tensión de los servicios públicos esenciales.</p>	<p>Código del Trabajo (2001) Título 7 – Conflictos colectivos de carácter económico Capítulo 1 – Huelgas (Artículos 239-244) Capítulo 3 – Disposiciones comunes a la huelga y al paro (Artículos 253-256)</p> <p>Decreto núm. 18-2001, por el que se enmienda el Código del Trabajo <i>(en particular, la lista de trabajadores que no pueden ejercer el derecho de huelga)</i></p> <p>Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, decreto núm. 71-86, del Congreso de la República (enmendado por decreto núm. 35-96, de 28 de mayo de 1996) Sección 4 – Arbitraje obligatorio en caso de servicios no esenciales.</p>
67. Guinea	<p>Constitution Article 20 [...] Le <u>droit de grève</u> est reconnu. Il s’exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas porter atteinte à la liberté du travail. La loi fixe les conditions d’assistance et de protection auxquelles ont droit les travailleurs.</p>	<p>Code du travail de 2014 Titre III – Conflits collectifs Chapitre 1 – La grève (Articles 431.1-431.10) Chapitre 3 – L’arbitrage Chapitre 4 – Exécution des accords de conciliation et des sentences arbitrales</p> <p>Arrêté n° 680/MTASE/DNTLS/95 du 24 octobre 1995 portant définition et détermination des services essentiels dans le cadre de l’exercice du droit de grève</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
68. Guinea-Bissau	<p>Constitution Article 47</p> <p>1. It is recognized a workers' <u>right to strike</u> under the law which is responsible for defining the scope of professional interests to defend through the strike, and its limitations in essential services and activities in the interest of the pressing needs of society.</p> <p>2. ...</p>	<p>Ley núm. 9/91, sobre la Huelga</p> <p>Se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores en defensa de sus intereses socioprofesionales dentro de los límites de los demás derechos reconocidos a los ciudadanos. Se prohíbe la huelga en las fuerzas armadas y en la policía. Se prohíbe la discriminación de los trabajadores con motivo de su adhesión o no a una huelga. Se determinan los casos en que la huelga es ilegal y las prácticas ilícitas. Se garantiza la libertad de trabajo de los no adherentes y se prohíbe la sustitución de los trabajadores huelguistas. Se determinan los órganos competentes para declarar la huelga. Otras disposiciones de la ley se refieren a los piquetes de huelga, a la intervención conciliatoria, a los servicios mínimos, a la huelga con motivo de la aplicación de una norma legal o convencional, a la huelga en empresas o servicios de interés público esencial, a la finalización de la huelga, a la prohibición del cierre de talleres, a las sanciones, etc. (NATLEX)</p>
69. Guyana	<p>Constitution Article 147(2)</p> <p>Except with his or her consent no person shall be hindered in the enjoyment of his or her <u>freedom to strike</u>.</p> <p>Judicial Service Commission Rules (included in the Constitution) Article 20 – Special provisions for officers of the judicial service commission concerning <u>strike action</u>.</p>	<p>Public Utility Undertakings and Public Health Services Arbitration Act (Chapter 54:01), as amended up to 2012</p> <p>Section 12 – Prohibition of lockouts and strikes Section 19 – Penalty for participation in illegal strike</p> <p>Public Utility Undertakings and Public Health Services Arbitration (Amendment) Act, 2009</p> <p>Article 6 – Schedule defining essential services</p> <p>Public Utility Undertakings and Public Health Services Arbitration Act (Chapter 54:01)</p> <p>Article 19 – Compulsory arbitration and the sanction (fine or imprisonment, as amended by the Public Utility Undertakings and Public Health Services Arbitration (Amendment) Act, 2009) imposed on workers who take part in an illegal strike.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
70. Haiti	<p>Constitution Article 35.5 Le <u>droit de grève</u> est reconnu dans les limites déterminées par la loi.</p>	<p>Code du travail, 1984 Titre III – Des conflits du travail Chapitre VI – De la grève Article 204 – Conditions Article 205 – Formes de grève Article 206 – Légalité de la grève Article 207 – Suspension du contrat de travail Article 208 – Contenu de la grève Article 209 – Interdiction de la grève dans les services essentiels Article 210 – Grève illégale</p>
71. Honduras	<p>Constitución Artículo 128, 13) Se reconoce el <u>derecho de huelga</u> y de paro. La ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que determine;</p>	<p>Decreto núm. 189, que promulga el Código del Trabajo Artículo 495 – Atribución exclusiva de la Asamblea Artículo 550 – Definición de huelga Artículo 551 – Objeto de la huelga Artículos 552-553 – Efectos jurídicos de las huelgas Artículos 555-557 – Restricciones al derecho de huelga en los servicios públicos Capítulo II – Declaración y desarrollo de la huelga (Artículos 562-568) Capítulo IV – Terminación de la huelga (Artículos 572-573) Capítulo VI – Disposiciones comunes a la huelga y al paro (Artículos 585-590)</p>
72. Hungary	<p>2011 Fundamental Law Article XVII (2) Employees, employers and their representative bodies shall have a <u>statutory right to bargain</u> and conclude collective agreements, and to take any joint action or <u>hold strikes</u> in defence of their interests.</p>	<p>Act I of 2012 on the Labour Code Sections 216 and 266 2010 Amendment of Act VII of 1989 on Strikes</p>
73. Iceland		<p>Act on Trade Unions and Industrial Disputes, No. 80/1938 (as amended 2011) Section II – Respecting strikes and lockouts Articles 14–19</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
74. India	<p>Freedom of association subject to constitutional protection Article 19.1.c “All citizens shall have the right to ... form associations and unions”, but no mention of the right to strike.</p> <p>Main case law on constitutional protections is <i>All India Bank Employees v. National Industrial Tribunal</i> (1961) in which it is stated: “we have reached the conclusion that even a very liberal interpretation of sub-cl. (c) of cl. (1) of Art. 19 cannot lead to the conclusion that the trade unions have a guaranteed right to an effective collective bargaining or to <u>strike</u>, either as part of collective bargaining or otherwise. The <u>right to strike</u> or the right to declare a lockout may be controlled or restricted by appropriate industrial legislation”.</p> <p>The same judgment goes on to say “the right guaranteed by sub-cl.(c) of cl.(1) of Art. 19 does not carry with it a concomitant right that the unions formed for protecting the interests of labour shall achieve the purpose for which they were brought into existence, such that any interference, to such achievement by the law of the land would be unconstitutional unless the same could be justified as in the interests of public order or morality”.</p>	<p>Industrial Disputes Act, 1947 Article 2.q – Definition of strike Article 2.n – Definition of public services Article 10.3 – Power of referral</p> <p>Chapter V – Strikes and lockouts Sections 22–25 Chapter Vc – Unfair labour practices Section 25.u – Penalties Schedule 5, sections 4, 5, 6, 7, 8, 12, 15, Part II</p> <p>Trade Unions Act, 1926 Sections 17 and 18</p> <p>The Central Civil Services (Conduct) Rules, 1964 Rule 7 – Demonstration and strikes</p>
75. Indonesia		<p>Act No. 13 of 2003 concerning manpower Part 8 – Institutes/agencies for the settlement of industrial relations disputes Articles 137–145 – Strikes</p> <p>Act No. 2 of 2004 on Industrial Relations Disputes Settlement Kapolri Regulation No. 1/2005 (Guidelines on the conduct of the Indonesian police to ensure law enforcement and order in industrial disputes)</p>
76. Iran, Islamic Republic of		<p>Labour Code of 20 November 1990 Section 142 refers to “stoppage of work” and “deliberate reduction of production by the workers”.</p>
77. Iraq		<p>Act No. 71 of 1987 promulgating the Labour Code Part VIII – Dispute resolution (Labour Code) Chapter I – Labour disputes Section 136</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
78. Ireland	Case law suggests that it is likely a <u>right to strike</u> can be derived from article 40.3 of the Constitution, which protects the “personal rights” of citizens, but this protection does not necessarily extend to other forms of industrial action, for example <i>Crowley v. Ireland and Others</i> (1980) and <i>Talbot (Ireland) v. Merrigan and Others</i> (1981).	<p>Industrial Relations Act, 1990 Part II – Trade Union Law Section 8 – Definitions Section 10 – Acts in contemplation or furtherance of trade dispute Section 11 – Peaceful picketing Section 12 – Removal of liability for certain acts Section 13 – Restriction of actions of tort against trade unions Section 14 – Secret ballots Section 15 – Power to alter rules of trade unions Section 16 – Enforcement of rule for secret ballot Section 17 – Actions contrary to outcome of secret ballot Section 18 – Non-application of sections 14–17 to employers’ unions Section 19 – Restriction of right to injunction</p> <p>Unfair Dismissals Act, 1977 Article 5 – Strike dismissal</p>
79. Israel		<p>Settlement of Labour Disputes Law, 5717-1957 Part Two – Conciliation Article 5A – Duty to give notice of strike or lockout Part Four – Collective agreements in public service Article 37A – Definitions Unprotected strike or lockout Part Four – Collective agreements in public service Article 37A – Definitions Unprotected strike – A strike of employees in a public service where a collective agreement applies, except a strike unconnected with wages or social conditions and declared or approved by the central national governing body of the authorized employees’ organization.</p>
80. Italy	<p>Constitution Article 40 Le <u>droit de grève</u> doit s’exercer dans le respect de la loi.</p>	<p>Loi n° 83 du 11 avril 2000 portant modifications et compléments à la loi n° 146 du 12 juin 1990 réglementant le droit de grève dans les services publics essentiels ainsi que les droits de la personne prévus par la Constitution</p> <p>Loi n° 146/1990 portant dispositions relatives à l’exercice du droit de grève dans les services publics essentiels et à la sauvegarde des droits de la personne protégés par la Constitution et instituant une commission de garantie de l’application de la loi</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
81.	Jamaica		<p>Labour Relations and Industrial Disputes Act, 1975 Section 2 – Definitions Section 9 – Industrial disputes in undertakings providing essential services Section 10 – Ministry may act in public interest to settle dispute Section 11 – Reference of disputes to the tribunal at the request of the parties Part III – Establishment and functions of the industrial disputes tribunal Section 13 – Unlawful industrial action Section 31 – Prohibition of industrial action while appeals from the tribunal are pending in court Section 32 – Prohibition of industrial action prejudicial to the national interests</p>
82.	Japan	<p><i>According to the courts, dispute acts, including strikes, are protected by article 28 of the Constitution.</i></p> <p>Constitution Article 28 The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.</p>	<p>Labour Union Act (Act No. 174 of 1 June 1949) Article 5(2) – The constitution of a labour union shall include the provisions listed in any of the following items: ... (viii) that no strike shall be started without a majority decision made by direct secret vote either of the union members or of delegates elected by direct secret vote of the union members.</p> <p>Article 8 – An employer may not make a claim for damages against a labour union or a union member for damages received through a strike or other acts of dispute which are justifiable acts.</p> <p>Labour Relations Adjustment Law (Law No. 25 of 27 September 1946 as amended through Law No. 82 of 14 June 1988) Provides for conciliation, mediation, arbitration, and emergency arbitration.</p>
83.	Jordan		<p>Labour Law and its Amendments No. 8 of the Year 1996 Articles 134–136 – Strike action</p> <p>Regulation No. (8) of the Year 1998 – The regulation of the conditions and procedures of strike and lockout</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
84. Kazakhstan	<p>Constitution Article 24 Paragraph 3 – The right to individual and collective labour disputes with the use of methods for resolving them, stipulated by law including <u>the right to strike</u>, shall be recognized.</p>	<p>Labour Code of the Republic of Kazakhstan No. 251 of 15 May 2007 Article 296 – Guarantees in connection with settlement of a collective labour dispute Article 297 – Obligations of the parties and mediation bodies in settling collective labour disputes Article 298 – The right to strike Article 299 – Announcement of a strike Article 300 – Powers of the body heading the strike Article 301 – Obligations of the parties to the collective labour dispute during a strike Article 302 – Guarantees to employees in connection with a strike being called Article 303 – Illegal strikes Article 304 – Consequences of a strike being declared illegal</p> <p>Criminal Code Article 335 – Directing of a prohibited strike, and impeding the work of an enterprise or an organization under the conditions of an emergency situation.</p>
85. Kenya	<p>Constitution Article 41 (1) Every person has the right to fair labour practices. (2) Every worker has the <u>right</u>: (c) to form, join or participate in the activities and programmes of a trade union; and (d) <u>to go on strike</u>.</p>	<p>Employment Act, 2007 Part I – Preliminary Section 2 – Interpretation – definition</p> <p>Labour Relations Act, 2007 Part X – Strikes and lockouts Section 76 – Protected strikes and lockouts Section 77 – Powers of industrial court Section 78 – Prohibited strikes or lockouts Section 79 – Strike or lockout in compliance with this Act Section 80 – Strike or lockout not in compliance with this Act</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
86. Kiribati		<p>Industrial Relations Code (Amendment) Act, 2008</p> <p>Industrial Relations Code, 1998 Article 27 – Strike, lockout or boycott unlawful where procedures are not exhausted Article 28 – Strike, lockout or boycott where award or agreement still in force Article 30 – Offences where strike, lockout or boycott unlawful Part VI – Protection of essential services, life and property Article 37 – Protection of life and property Article 39 – Strike ballots (<i>see amendments 2008</i>)</p> <p>Extradition Act, 2003 <i>Terrorist offence</i> – However, an act is <u>not</u> a terrorist act if it is committed as part of ... <i>industrial action</i> and is not intended to result in any harm ...</p>
87. Korea, Republic of	<p>Constitution Article 33</p> <p>(1) To enhance working conditions, workers shall have the right to independent association, collective bargaining, and <u>collective action</u>.</p> <p>(2) Only those public officials, who are designated by Act, shall have the right to association, collective bargaining, and <u>collective action</u>.</p> <p>(3) The right to <u>collective action</u> of workers employed by important defence industries may be either restricted or denied under the conditions as prescribed by Act.</p>	<p>Trade Union and Labour Relations Adjustment Act, 1997 (Law No. 5310) (as amended 2010) Chapter IV – Industrial action Article 37 (Basic principles of industrial action) Article 38 (Guidance and responsibility of trade union) Article 39 (Restriction on detention of workers) Article 40 (Support for labour relations) Article 41 (Restriction on and prohibition of industrial action) Article 42 (Prohibition of acts of violence) Article 43 (Restriction on hiring by employer) Article 44 (Prohibition of demands for wage payment during the period of industrial action) Article 45 (Adjustment precedent to industrial action)</p> <p>Act on the Establishment, Operation, etc. of Public Officials' Trade Unions, 2005 Article 1 (Prohibition of industrial action) – A trade union and its members shall not take any action, including strikes</p>
88. Kuwait		<p>Law No. 6/2010 concerning Labour in the Private Sector Chapter V – Collective Labour Relations/Section 3 – Collective labour disputes</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
89. Kyrgyzstan	Constitution Article 43 Everyone shall have the <u>right to strike</u> .	Labour Code of 4 August 2004 (text No. 106) Article 436 – Right to the strike Article 437 – Announcement of the strike Article 438 – The organ heading the strike Article 439 – Obligations of the parties of the collective employment dispute during the strike Article 440 – Illegal strikes Article 441 – Guarantees and the legal status of workers in connection with carrying out the strike Article 443 – Responsibility for evasion from participation in conciliatory procedures and failure to carry out of the agreement reached as a result of conciliatory procedure Article 444 – Responsibility of workers for illegal strikes Article 445 – Maintaining documentation in case of permission of the collective employment dispute
90. Lao People's Democratic Republic		Labour Law, 2013 Article 154 – Prohibition of work stoppage during disputes

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
91. Latvia	<p>Constitution Article 108 Employed persons have the right to a collective labour agreement, and the <u>right to strike</u>. The State shall protect the freedom of trade unions.</p>	<p>Law on Trade Unions of 1990 (as amended 2005) Section 20 – Right of trade unions to declare strikes Trade unions have the right to declare strikes in accordance with the procedures specified by law.</p> <p>1998 Act on Strikes (amended in 2002 and 2005) Part I – General conditions Sections 1–7 Part II – Pre-strike negotiations Sections 8–10 Part III – Declaration of strikes Sections 11–15 Part IV – Limits of the right to strike Sections 16–18 Part V – Supervision of the strike procedure Sections 19–22 Part VI – Illegality of the strike or the strike declaration Sections 23–25 Part VII – The rights and obligations of employees during the strike Sections 26–33 Part VIII – Responsibility for contravention of this Act Section 34</p>
92. Lebanon		<p>Penal Code – Legislative Decree No. 340 of 1943 Article 342 – Sanction for suspension of inter-urban or international transport, postal, telegraphic or telephone communications or public water or electricity distribution service. Article 343 – Sanctions for anyone who has led or maintained a concerted work stoppage by means of a gathering on public roads or places or by occupying workplaces.</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
93.	Lesotho		<p>1992 Labour Code Part XIX – Strikes, lockouts and essential services 3. Definition 229. Notice of strikes and lockouts 230. When strike lockout lawful 231. Offences in connection with strikes and lockout declared unlawful 232. Threat to essential services Part XX – Picketing, intimidation and other matters related to trade disputes 233. Peaceful picketing and prevention of intimidation 234. Intimidation 235. Conspiracy in trade disputes</p> <p>Public Services Act (2005) Article 19 – Prohibition for public officers</p>
94.	Liberia		<p>Labour Practices Law, 1956 Title 18A – Labour Practices Law Part VI – Labour organizations Chapter 44 – Unlawful picketing, strikes and boycotts Section 4403 – Essential services Section 4503 – Notice and secret ballot for strike Section 4506 – Unlawful strikes against Government</p>
95.	Libya		<p>1970 Labour Code Part IV – Trade unions Part V – Labour disputes, section 150 – Requirements for prior conciliation and arbitration Part VI – Penalties, section 176 – Liability for contravention of section 150</p> <p>Law No. 12 of 1378 (2010) on Labour Relations Chapter 4 – Labour disputes, conciliation and arbitration, sections 101–109</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
96. Lithuania	<p>Constitution Article 51 While defending their economic and social interests, employees shall have <u>the right to strike</u>. The limitations of this right and the conditions and procedure for its implementation shall be established by law.</p>	<p>Labour Code, 2002 Part I Chapter III – Representation of labour law subjects Article 22(3) – Right of employees to organize and manage strikes Chapter X – Regulation of collective labour disputes Article 76 – Definition of strike Article 77 – Declaration of a strike Article 78 – Restrictions on strikes Article 79 – Body leading a strike Article 80 – Course of a strike Article 81 – Lawfulness of a strike Article 81(4) – Essential services Article 82 – Legal status and guarantees of the employees on strike</p> <p>Law on Works Councils, 2004 Chapter V – Rights and duties of the Works Council Article 19 – Rights of the Works Council Article 19(10) – Decision to call a strike</p> <p>Law On Public Service, 1999 Chapter IV – Duties and rights of civil servants Article 21.1(10) – Right of civil servants to strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
97. Luxembourg	<p>Constitution Article 11</p> <p>4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le <u>droit de grève</u>.</p>	<p>Code du travail</p> <p>Article L162-11 – Obligation de trêve sociale durant la période de validité de la convention collective Article L.163-2, paragraphe 1) – Avant toute grève ou lock-out, les litiges collectifs visés aux points 1 et 2 de l'article L163-1, paragraphe 2), sont portés obligatoirement devant l'Office national de conciliation. Article L163-2, paragraphe 5) – Jusqu'à la constatation de la non-conciliation par l'Office national de conciliation les parties s'abstiendront [...] ainsi que de toute grève ou mesure de lock-out.</p> <p>Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat Chapitre 11 – Droit d'association, représentation du personnel Article 36, paragraphe 1) – Les fonctionnaires jouissent de la liberté d'association et de la liberté syndicale. Toutefois, ils ne peuvent recourir à la grève que dans les limites et sous les conditions de la loi qui en réglemente l'exercice.</p> <p>Arrêt du 24 juillet 1952 de la Cour de cassation luxembourgeoise «La participation à une grève professionnelle, légitime et licite, constitue pour le travailleur un droit proclamé implicitement par l'article 11, alinéa 5, de la Constitution.» Confirmé par arrêt du 15 décembre 1959.</p>
98. Madagascar	<p>Constitution Article 33</p> <p>Le <u>droit de grève</u> est reconnu sans qu'il puisse être porté préjudice à la continuité du service public ni aux intérêts fondamentaux de la nation. Les autres conditions d'exercice de ce droit sont fixées par la loi.</p>	<p>Loi n° 2003-044 portant Code du travail Titre VII – Du différent de travail Chapitre II – Du règlement des différends collectifs de travail Section 2 – La grève Articles 13 et 229 – Suspension du contrat de travail pendant certaines actions de grève Articles 220-227 – De l'arbitrage Article 228 – Réquisition de travailleurs Article 258 – Pénalités</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
99. Malawi		<p>Labour Relations Act, 1996 Article 2 – Definition Part V – Dispute settlement 46. Strike or lockout procedures 47. Strike or lockout in essential services 48. Status of collective agreement and employment contract 49. Civil immunity 50. Right to return to employment 51. Temporary replacement labour 52. Refusal to do strikes' work 53. Peaceful picketing 54. Injunction in respect of strike or lockout</p>
100. Malaysia		<p>Industrial Relations Act, 1967 Article 2 – Definition Part IX – Trade disputes, strikes and lockouts and matters arising therefrom Article 43 – Restrictions on strikes and lockouts in essential services Article 44 – Prohibition of strikes and lockouts Article 45 – Illegal strikes and lockouts Article 46 – Penalty for illegal strikes and lockouts</p> <p>Trade Unions Act, 1959 Article 2 – Definition 25A. Strikes and lockouts 40. Secret ballot First schedule – Section 38</p>
101. Maldives, Republic of	<p>Constitution Article 31 Every person employed in the Maldives and all other workers have the <u>freedom</u> to stop work and <u>to strike</u> in order to protest.</p>	<p><i>New Labour Relations Act under discussion, which will address the right to strike.</i></p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
102. Mali	<p>Constitution de 1992 Article 21 Le <u>droit de grève</u> est garanti. Il s'exerce dans le cadre des lois et règlements en vigueur.</p> <p>[Constitution de 2012 – article 32 L'Etat reconnaît et garantit le <u>droit de grève</u>. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement par l'action syndicale. Le <u>droit de grève</u> s'exerce dans les conditions définies par la loi.]</p>	<p>Loi n° 92-020/AN-RM du 23 septembre 1992 portant Code du travail Article L.34 (7) – Suspension du contrat de travail pendant la grève Article L.231 – Grève illicite pendant la procédure de conciliation et ses effets Article L.311 – Interruption immédiate des opérations de placement pendant la grève</p> <p>Code pénal de 2001 Chapitre VII – Coalition de fonctionnaires Article 82 – Les dispositions qui précèdent ne portent en rien préjudice au droit de grève et à la liberté de se regrouper au sein d'organisations de coopération ou d'organisations syndicales de leur choix pour la défense de leurs intérêts professionnels.</p> <p>Loi n° 87-47/AN-RM du 4 juillet 1987 relative à l'exercice du droit de grève dans les services publics</p> <p>Décret n° 90-562/PRM du 22 décembre 1990 fixant la liste des services et emplois et les catégories de personnel indispensable à l'exécution du service minimal en cas de cessation concertée du travail dans les services publics de l'Etat et des collectivités territoriales et des organismes personnalisés chargés de la gestion d'un service public</p>
103. Malta		<p>Employment and Industrial Relations Act, Chapter 425 (Act XXII of 2002) Article 63 – Immunity of trade unions and employers' associations to actions in tort Article 64 – Acts in contemplation or furtherance of trade disputes – Exclusion of persons employed in essential services Article 65 – Peaceful picketing Article 73 et seq. – Industrial tribunal</p>
104. Marshall Islands		

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
105. Mauritania	<p>Constitution Article 14 Le <u>droit de grève</u> est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Loi n° 2004-017 portant Code du travail Titre II – Règlement des différends collectifs Chapitre IV – Arbitrage (Articles 350-356) Article 350 – Décision ministérielle de recourir à l'arbitrage Chapitre V – Grève et lock-out (Articles 357-366) Article 357 – Définition Article 358 – Préavis de grève Article 359 – Obligations des grévistes Article 360 – Réquisition Article 361 – Effets de la grève licite Article 362 – Grève illicite Article 363 – Effets de la grève illicite</p>
106. Mauritius		<p>Employment Relations Act, 2008 (Act No. 32 of 2008), as amended by the Employment Rights (Amendment) Act, 2013 (No. 6 of 2013) Part VII – Strikes and lockouts 76. Right to strike and recourse to lockout 77. Limitation on right to strike or recourse to lockout 78. Strike ballot 79. Notice of strike or lockout 80. Picketing 81. Minimum service 82. Acute national crisis 83. Legal effect of strike on contract of employment 84. Civil and criminal immunity</p> <p>Employment Rights Act, 2008 (Act No. 33 of 2008) 9. Continuous employment</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
107. Mexico	<p>Constitution Title VI – Labour and social security Article 123. (50) The Congress of the Union, without contravening the following basic principles, shall formulate labour laws which shall apply to:</p> <p>19. Workers, day labourers, domestic servants, artisans (<i>obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos</i>) and in a general way to all labour contracts:</p> <p>...</p> <p>q. The laws shall recognize strikes and lockouts as rights of workmen and employers.</p> <p>r. <u>Strikes</u> shall be legal when they have as their purpose the attaining of equilibrium among the various factors of production, by harmonizing the rights of labour with those of capital. In public services it shall be obligatory for workers to give notice ten days in advance to the Board of Conciliation and Arbitration as to the date agreed upon for the suspension of work. <u>Strikes</u> shall be considered illegal only when the majority of strikers engage in acts of violence against persons or property, or in the event of war, when the workers belong to establishments or services of the Government.</p> <p>...</p> <p>v. (54) An employer who dismisses a worker without justifiable cause or because he has entered an association or union, or for having taken part in a lawful <u>strike</u>, shall be required, at the election of the worker, either to fulfil the contract or to indemnify him to the amount of three months' wages. The law shall specify those cases in which the employer may be exempted from the obligation of fulfilling the contract by payment of an indemnity. He shall also have the obligation to indemnify a worker to the amount of three months' wages, if the worker leaves his employment due to lack of honesty on the part of the employer or because of ill-treatment from him, either to himself or to his wife, parents, children, or brothers and sisters. An employer may not relieve himself of this responsibility when the ill-treatment is attributable to his subordinates or members of his family acting with his consent or tolerance.</p>	<p>Federal Labour Law, 1970 Title VIII – Strikes Chapter I – General provisions Article 440 – Definition of strike Article 441 – Illegal strikes Chapter II – Objectives and procedures Article 450 – Objectives Article 451 – Requirements Article 469 – End of strike Article 925 – Public services</p> <p>Federal Act on State Employees Section 94, Title 4 – Right to strike in limited circumstances for state employees Section 99(II) – Requirements for support of strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
	<p>The branches of the union, the governments of the federal district and of the federal territories and their workers:</p> <p>...</p> <p>j. Workers shall have the right to associate together for the protection of their common interests. They may also make use of the <u>right to strike</u> after first complying with requirements prescribed by law, with respect to one or more offices of the public powers, whenever the rights affirmed by this article are generally and systematically violated.</p>	
<p>108. Moldova, Republic of</p>	<p>Constitution Article 45 – Right to strike (1) The <u>right to strike</u> shall be acknowledged. Strikes may be unleashed only with the view of protection the employees’ professional interests of economic and social nature. (2) The law shall set forth conditions governing the exercise of the <u>right to strike</u>, as well as the responsibility for illegal unleash of the strikes.</p>	<p>2003 Labour Code Part XII – Chapter III Settlement of collective labour conflicts Chapter IV The strike Article 362 – Strike announcement Article 363 – Strike organization at the enterprise Article 364 – Strike organization at the territorial level Article 365 – Strike organization at the branch level Article 366 – Strike organization at the national level Article 367 – Place of holding the strike Article 368 – Strike suspension Article 369 – Restriction of participation to strikes Article 370 – Responsibility for illegal organization of strikes</p> <p>Law No. 1129 of 7 July 2000 on trade unions Article 22 – The right to organize and conduct meetings</p> <p>Criminal Code Article 357 – Organizing or leading an illegal strike and hindering the activity of an enterprise, institution, or organization in conditions of emergency, siege, or a military situation.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
109. Mongolia		<p>Labour Law of Mongolia of 14 May 1999 Chapter 10 – Settlement of collective labour disputes Article 119 – Exercise of the right to strike Article 120 – Announcing a strike; temporary denial of access to the workplace Article 121 – Parties which may organize a strike; suspension and termination of a strike Article 122 – Prohibition, postponement, or temporary suspension of a strike Article 123 – Deeming a strike or denial of access to the workplace unlawful Article 124 – Guarantees of the rights of employees related to the settlement of a collective labour dispute</p>
110. Montenegro	<p>Constitution Article 66 – Strike The employed shall have <u>the right to strike</u>. The <u>right to strike</u> may be limited to the employed in the army, police, state bodies and public service with the aim to protect public interest, in accordance with the law.</p>	<p>2003 Act on Strikes The concept of strike and decision-making freedom Types of strike Making a decision on strike Elements of the decision to go on strike Announcement of strike Initiating the procedure of conciliation, mediation and arbitration Obligations of a strike committee and strike participants Termination of strike Strike in specific activities Minimum work process Strike announcement Initiating the procedure of conciliation, mediation and arbitration Cooperation with the employer and execution of its instructions Protection of employees' rights Obligations of the employer Termination of employment Picket duty Authorizations of the state body Inspection supervision Penalties for offences</p> <p>Criminal Code Articles 227 and 228</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
111. Morocco	<p>Constitution Article 29 Sont garanties les libertés de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association et d'appartenance syndicale et politique. La loi fixe les conditions d'exercice de ces libertés. Le <u>droit de grève</u> est garanti. Une loi organique fixe les conditions et les modalités de son exercice.</p>	<p>Code Pénal Chapitre IV – Des crimes et délits commis par des particuliers contre l'ordre public Section VI – Des infractions relatives à l'industrie, au commerce et aux enchères publiques</p> <p>Article 288 – Pénalités</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
112. Mozambique	<p>Constitution Article 87 1. Workers shall have the <u>right to strike</u>, and the law shall regulate the exercise of this right. 2. The law shall restrict the exercise of the <u>right to strike</u> in essential services and activities, in the interest of the pressing needs of society and of national security. 3. ...</p>	<p>Labour Law, 2007 Chapter V – Collective rights and collective employment relations Section VI – Rules on collective bargaining Subsection V – Arbitration of labour pursuits Article 189 – Compulsory arbitration Article 191 – Arbitration process</p> <p>Section VII – Right to strike Subsection I – General provisions on strikes Article 194 – Right to strike Article 195 – Concept of strike Article 196 – Limits on the right to strike</p> <p>Subsection II – General principles Article 197 – Resort to strike Article 198 – Democratic rules Article 199 – Freedom to work Article 200 (Prohibition against discrimination) Article 201 (Representation of employees on strike) Article 202 (Duties of the parties during a strike)</p> <p>Subsection III – Special strike regimes Article 205 – Strike in essential services and activities</p> <p>Subsection IV – Procedures, effects and effective implementation of the strike Article 207 – Prior notice Article 208 – Conciliatory action Article 209 – Putting the strike into effect Article 210 – Effects of the strike Article 211 – Effects of an unlawful strike Article 212 – Termination of the strike Article 213 – Exceptional measures by Government Article 214 – Content of civil requisition Article 215 – Objective of civil requisition</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
113. Myanmar		<p>Labour Organization Law (No. 7 of 2011) Chapter XI – Lockout and strike Article 38 – Strike in a public utility service Article 39 – Strike in a non-public utility service Article 41 – Illegal strikes Chapter XII – Prohibitions Articles 43–47 – Prohibitions in respect of strikes</p> <p>The Settlement of Labour Dispute Law, 2012 Chapter VI – Settlement of dispute Article 28(b) – Exercising the right to strike Chapter VIII – Prohibitions Article 42 – Prerequisites for strike</p>
114. Namibia		<p>Labour Act, 2007 (Act No. 11 of 2007) Chapter 7 – Strikes and lockouts Sections 74–79 Chapter 8 – Prevention and resolution of disputes Sections 80–91</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
115. Nepal		<p>Labour Act, 1992 of 15 May 1992 Article 76 – Notice of strike Article 78 – Prohibition of strikes Article 80 – Power to issue order to stop strikes Article 83 – Special arrangements for the settlement of disputes Article 51(f) and (g) – Misconduct: participation in a strike that has been declared irregular or illegal or without fulfilling the legal requirements</p> <p>Essential Services Operation Act, 2014 (1957) – Act No. 15 of 2014 Article 2 – Definitions of essential service and strike Article 3 – Right of the Government of Nepal to restrict strike Article 4 – Punishment to a person committing a restricted strike or participating or continuing to participate in the same Article 5 – Punishment to an encourager Article 6 – Punishment to a person contributing in cash to a restricted strike</p> <p>Trade Union Act, 1992 Article 30 – Special powers of the Government in the event that the activities of a trade union are considered to be likely to create an extraordinary situation and thus disturb the law and order situation within the country or to adversely affect the economic interests of the country.</p>
116. Netherlands		

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
117. New Zealand		<p>Employment Relations Act, 2000 Part 8 – Strikes and lockouts 81. Meaning of strike 82. Meaning of lockout Lawfulness of strikes and lockout 82A. Requirement for union to hold secret ballot before strike 82B. Terms of question for secret ballot 82C. When requirement for secret ballot does not apply 83. Lawful strikes and lockouts related to collective bargaining 84. Lawful strikes and lockouts on grounds of safety or health 85. Effect of lawful strike or lockout 86. Unlawful strikes or lockouts Suspension of employees during strikes 87. Suspension of striking employees 88. Suspension of non-striking employees where work not available during strike 89. Basis of suspension 90. Strikes in essential services 92. Chief executive to ensure mediation services provided Procedure to provide public with notice before strike or lockout in certain passenger transport services 93. Procedure to provide public with notice before strike in certain passenger transport services 95. Penalty for breach of section 93 or section 94 Performance of duties of striking or locked out employees 97. Performance of duties of striking or locked out employees Record of strikes and lockouts 98. Record of strikes and lockouts Jurisdiction of Employment Court 99. Jurisdiction of court in relation to torts 100. Jurisdiction of court in relation to injunctions Crimes Act, 1961 (No. 43 of 1961) 79. Sabotage: (2) No person shall be convicted of an offence against this section by reason only of the fact that he or she takes part in any strike or lockout.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
118. Nicaragua	Constitución Artículo 83 Se reconoce el <u>derecho a la huelga</u>	<p>307A. Threats of harm to people or property: (4) To avoid doubt, the fact that a person engages in any protest, advocacy, or dissent, or engages in any strike, lockout, or other industrial action, is not, by itself, a sufficient basis for inferring that a person has committed an offence against subsection (1).</p> <p>Ley núm. 185, Código del Trabajo Capítulo III – De los conflictos colectivos Sección I – De la huelga (Artículos 244-249) Sección II – Del paro (Artículos 250-251) Sección III – Disposición común a la huelga y al paro (Artículo 252) Artículos 389-390 – Arbitraje obligatorio</p> <p>Ley núm. 641 que dicta el Código Penal Artículo 435 – Abandono de funciones públicas (...) Se exceptúa de esta disposición el ejercicio del derecho a huelga de conformidad con la ley.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
119.	<p>Niger</p> <p>Constitution Article 34 L'Etat reconnaît et garantit le droit syndical et le <u>droit de grève</u> qui s'exercent dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur.</p>	<p>Loi n° 2012-45 du 25 septembre 2012 portant Code du travail Articles 320-326</p> <p>Ordonnance n° 96-039 du 29 juin 1996 portant Code du travail Chapitre II – Différends collectifs Section I – Conditions de recours à la grève (articles 311-315) Section II – Procédure d'arbitrage</p> <p>Code Pénal (2003) tel qu'amendé par la loi n° 2008-18 Section III – Coalition de fonctionnaires Article 120 – Droit de grève des fonctionnaires</p> <p>Arrêté n° 0825 du 2 juin 2003 portant création d'un comité national tripartite chargé de la mise en œuvre des recommandations des journées de réflexion sur le droit de grève et la représentativité des organisations professionnelles</p> <p>Décret n° 96-092/PCSN/MFPT/T du 16 avril 1996 portant modalités d'application de l'ordonnance n° 96-09 du 21 mars 1996, fixant les conditions d'exercice du droit de grève des agents de l'Etat et des collectivités territoriales</p> <p>Ordonnance n° 96-009 du 21 mars 1996 fixant les conditions d'exercice du droit de grève des agents de l'Etat et des collectivités territoriales</p> <p>Ordonnance n° 96-010 du 21 mars 1996 déterminant la liste des services essentiels et/ou stratégiques de l'Etat</p> <p>Loi n° 2007-26 du 23 juillet 2007 portant statut général de la fonction publique de l'Etat <i>(Reconnait le droit de grève pour la défense des intérêts professionnels collectifs des fonctionnaires et précise que ce droit s'exerce dans le cadre défini par la loi.)</i></p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
120. Nigeria		<p data-bbox="1375 252 2078 339">Trade Unions (Amendment) Act, 2005 Amends section 30 (strikes and lockouts; essential services) and section 42 (restrictions).</p> <p data-bbox="1375 371 2078 515">1973 Trade Unions Act (Chapter 437) Section 54 – Matters to be provided for in rules of trade unions 14. A provision that no member of the union shall take part in a strike unless a majority of the members have in a secret ballot voted in favour of the strike.</p> <p data-bbox="1375 547 2078 659">Trade Disputes Act (Chapter 432) (No. 7 of 1976) (as amended through 1989) Article 17 – Prerequisites; National Industrial Court; dispute settlement Article 47 – Definition of strike</p> <p data-bbox="1375 691 2078 746">Trade Disputes (Essential Services) Act (No. 23 of 1976) Article 9.1 – Essential services; strike prohibition</p> <p data-bbox="1375 778 2078 866">Nigerian Export Processing Zones Act, 1992 Article 18(5) – Prohibition of strikes for ten years after commencement of a zone; mandatory dispute settlement.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
121. Norway		<p>General Civil Penal Code Section 86(7) – Punishment for any person who in time of war or for the purpose of war encourages, incites, is a party to deciding or takes part in any lockout, strike or boycott which is illegal and weakens Norway’s ability to resist.</p> <p>Labour Disputes Act of 5 May 1927 (as amended on 5 June 1981) Article 1(5) – Definition of strike Article 1(7) – Definition of “notice to cease work” Article 4 – Responsibility in respect of breach of collective agreement and illegal stoppage of work Article 5 – Stipulation of compensation for breach of collective agreement and illegal stoppage of work Article 6 – Obligation to observe peace Chapter III – Conciliation Article 28 – Notice to the mediators (in the event of a notice to cease work being given) Article 29 – Rules respecting stoppages of work Article 31 – Preliminaries to mediation Article 35 – Mediation proceedings and mediation proposals Article 36 – Termination of mediation proceedings ...</p> <p>Public Service Labour Disputes Act of 18 July 1958 (as amended) Chapter V – Breach of agreement. Stoppage of work. Article 20 – Rules of industrial peace Article 21 – Definition of stoppage of work (strike) Article 22 – Possible dismissal in the event of notification of work stoppage being given Article 23 – Liability for unlawful stoppage of work</p>
122. Oman		<p>Labour Law, 2003 Part VIII – Labour disputes Article 107(bis) – Peaceful strikes</p> <p>Ministerial Decision No. 294 of 2006 on regulation of collective bargaining, peaceful strikes and lockouts</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
123. Pakistan	<p>Constitution Article 17: “every citizen shall have the right to form associations or unions”</p> <p>According to the Supreme Court in Siddique et al. 2006 p. 992, Civil Aviation Authority, <i>Islamabad v. Union of Civil Aviation Employees</i> (1997), this constitutional provision means that the <u>right to strike</u> cannot be derived from the constitutional protection of freedom of association – unlike bargaining itself.</p>	<p>Industrial Relations Act, 2012 (Act No. X of 2012) Article 2 – Definition of strike Article 20 – Functions of the collective bargaining agent Article 31 – Unfair labour practices on the part of employers Article 32 – Unfair labour practices on the part of a workmen Article 37 – Conciliation after notice of strike or lockout Article 39 – Commencement and conclusion of proceedings Chapter VII – Strikes and lockout Article 41 – Notice of strike or lockout Article 42 – Strike and lockout Article 43 – Illegal strikes and lockout Article 44 – Procedure in cases of illegal strikes or lockout Article 45 – Strike or lockout in public utility services Article 47 – Removal of fixed assets Article 48 – Protection of certain persons Article 61 – Powers of the Commission to prohibit strike, etc. Article 67 – Unfair labour practices</p> <p>Essential Services (Maintenance) Act, 1952 Article 5 – Definition of essential services; prohibition of strike action</p>
124. Palau		Division of Labour Rules and Regulations, 2002

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
125. Panamá	<p>Constitución Artículo 69 Se reconoce el <u>derecho de huelga</u>. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.</p>	<p>Código del Trabajo, 1972 / Decreto del Gabinete núm. 252, por el cual se aprueba el Código del Trabajo (enmendado en 1995) Artículos 448-451 – Declaración previa de legalidad de la huelga Artículo 452 – Arbitraje Título IV – De la huelga Artículos 475-519 Huelga por solidaridad Huelga en los servicios públicos Declaratoria y actuación de la huelga Efectos de la huelga Huelga ilegal Huelga imputable al empleador Normas especiales y sanciones</p> <p>Ley núm. 68, de 26 de octubre de 2010, que modifica los artículos del Código del Trabajo Modifica algunas disposiciones del Código del Trabajo sobre el derecho de huelga Artículo 3, 2) – modifica el artículo 493 del Código del Trabajo de 1972 Decreto ejecutivo núm. 26, de 5 de junio de 2009, por el cual se establecen los parámetros a tomar en consideración en relación con el porcentaje de trabajadores que laborarán en los turnos de los servicios públicos durante la huelga en éstos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 487 del Código del Trabajo.</p>
126. Papua New Guinea		<p>Industrial Relations Act, 1962 Part III – Settlement of industrial disputes Section 25 – Report of industrial disputes</p>
127. Paraguay	<p>Constitución Artículo 98 – Del derecho de huelga y de paro Todos los trabajadores de los sectores públicos y privados tienen <u>el derecho a recurrir a la huelga</u> en caso de conflicto de intereses. Los empleadores gozan del derecho de paro en las mismas condiciones.</p> <p>Los <u>derechos de huelga</u> y de paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, ni a los de las policiales.</p> <p>La ley regulará el ejercicio de estos derechos, de tal manera que no afecten servicios públicos imprescindibles para la comunidad.</p>	<p>Ley núm. 213 que establece el Código del Trabajo, 1993 Título IV – De las huelgas y los paros Artículos 352-378 – De las huelgas</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
128. Perú	<p>Constitución Artículo 28 El Estado reconoce los <u>derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga</u>. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical. 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.</p>	<p>Decreto supremo núm. 010-2003-TR por el que se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo Título III – De la negociación colectiva (Artículo 68) Título IV – De la huelga (Artículos 72-86)</p> <p>Decreto supremo núm. 024-2007-TR por el que se sustituye el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (se refiere a la decisión de declaración de huelga)</p>
129. Philippines	<p>Constitution Section 3 ... It shall guarantee the rights of all workers to self-organization, collective bargaining and negotiations, and peaceful concerted activities, including the <u>right to strike</u> in accordance with law.</p>	<p>Labor Code (Presidential Decree No. 442 of 1974) (as amended 2002) Title VIII – Strikes and lockouts and foreign involvement in trade union activities Article 212 (o, r, s) – Definition of strike, strike-breaker and strike areas Chapter I – Strikes and lockouts Article 263 – Strikes, picketing and lockouts Article 264 – Prohibited activities Article 265 – Improved offer balloting Article 266 – Requirement for arrest and detention</p> <p>Penal Code (Act No. 3815) Article 289</p>
130. Poland	<p>Constitution Article 59 ... (3) Trade unions shall <u>have the right to organize workers' strikes</u> or other forms of protest subject to limitations specified by statute. For protection of the public interest, statutes may limit or forbid the conduct of <u>strikes</u> by specified categories of employees or in specific fields.</p>	<p>Act of 21 November 2008 on the Civil Service (text No. 1505) Article 78 (<i>no right to strike for civil service corps members if interference with regular functioning of an office</i>)</p> <p>Act of 23 May 1991 on solving collective labour disputes</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
131. Portugal	<p>Constitution Article 57 Right to strike and prohibition of lockouts</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The <u>right to strike</u> shall be guaranteed. 2. Workers shall be responsible for defining the scope of the interests that are to be defended by a <u>strike</u> and the law shall not limit that scope. 3. The law shall define the conditions under which such services as are needed to ensure the safety and maintenance of equipment and facilities and such minimum services as are indispensable to the fulfilment of essential social needs are provided during <u>strikes</u>. 4. ... 	<p>2009 Labour Code (revised) / Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro Aprova a revisão do Código do Trabalho Strikes – Articles 530–545</p> <p>Decreto-ley núm. 259/2009 que reglamenta el arbitraje obligatorio, el arbitraje necesario y el arbitraje sobre servicios mínimos durante la huelga.</p>
132. Qatar		<p>Qatar Labour Law, 2004 Part XII – Workers’ organizations Article 120 – Strike requirements</p>
133. Romania	<p>Constitution Article 43</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) The employees have the <u>right to strike</u> in the defence of their professional, economic and social interests. (2) The law shall regulate the conditions and limits governing the exercise of this right, as well as the guarantees necessary to ensure the essential services for the society. 	<p>Act No. 62 of 10 May 2011 concerning social dialogue (Legea dialogului social) Sections 181–207 – Strike Sections 217–218 – Sanctions</p> <p>Law No. 54 of 24 January 2003 on trade unions Article 27 With a view to achieving the purpose for which they have been set up, the trade union organizations shall have, inter alia, the right strike, according to their own statutes and according to the conditions provided by the law.</p> <p>Law No. 188/1999 regarding the regulations of civil servants Article 28 – Civil servants may have the right to strike by the stipulations of the law.</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
134. Russian Federation	<p>Constitution Article 37 Paragraph 4 – The right of individual and collective labour disputes with the use of the methods for their resolution, which are provided for by federal law, including the <u>right to strike</u>, shall be recognized.</p>	<p>2001 Labour Code Article 409 – Strike right Article 410 – Calling a strike Article 411 – Head striking unit Article 412 – Parties liabilities in the course of a strike Article 413 – Unlawful strikes Article 414 – Guarantees and legal conditions of employees in connection with the conduct of a strike Article 416 – Responsibility for conciliatory procedures evasion and non-performance of agreement reached as outcome of a conciliatory procedure Article 417 – Responsibility of employees for unlawful strikes Article 418 – Keeping documentation during settlement of a collective industrial dispute</p> <p>Federal Law No. 10-FZ on Trade Unions and their Rights and Guarantees for their Activities (1996, amended 2005) Article 14 – The right of the trade unions to take part in regulating collective labour disputes – recognizes the right to strike</p> <p>2004 Law on State Civil Service</p> <p>1994 Federal Postal Service Act Section 9</p> <p>1998 Federal Municipal Services Act Section 11(1)(10)</p> <p>2003 Federal Rail Transport Act Section 26</p> <p>Decree No. 524 on means of organization and realization of meetings, demonstrations, processions and strike pickets Meetings, demonstrations, processions and strike pickets must not violate rights and liberties of others, neither commend hatred or violence.</p> <p>Act No. 54-FZ of 19 June 2004 on gatherings, meetings, demonstrations, processions and strike-pickets (text No. 2485)</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
		<p>Law No. 334 of 22 November 2011 to Amend the Labour Code Regarding Improvements on the Procedure for the Consideration and Resolution of Collective Labour Disputes</p> <ul style="list-style-type: none"> – article 410 is amended concerning announcement of strikes – article 411 is amended concerning the head of strikes <p>Federal Law No. 175-FZ of 23 November 1995 on the Procedure for Resolving Collective Labour Disputes</p>
135. Rwanda	<p>Constitution Article 39 Le <u>droit de grève</u> des travailleurs est reconnu et s'exerce dans les conditions définies par la loi, mais l'exercice de ce droit ne peut porter atteinte à la liberté du travail reconnue à chacun.</p>	<p>Loi n° 13/2009 du 27 mai 2009 portant réglementation du travail / Law regulating labour in Rwanda</p> <ul style="list-style-type: none"> Section 3 – Right to strike and lock out Article 151 – Exercise of rights to strike and lock out Article 152 – Decision on illegal strike or lock out Article 153 – Consequences of illegal strike Article 154 – Consequences of illegal lock out Article 155 – Exercising the right to strike in indispensable services <p>Arrêté ministériel n° 04 du 13 juillet 2010 déterminant les services indispensables et les modalités d'exercice du droit de grève dans ces services</p> <p>Criminal Code Article 727 (penalties for soldiers on strike)</p>
136. Saint Kitts and Nevis		<i>Draft bill in progress</i>
137. Saint Lucia		<p>Labour Code, 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> Part VIII – Principles and procedures in industrial relations and industrial disputes Division 1 – Settlement of trade disputes 383. Freedom to engage in industrial action (including strike) 385. Effect of strike on contract of employment 392. Prohibition of lockouts, strikes and industrial action

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
138. Saint Vincent and the Grenadines		<p>Trade Unions Act Article 5 – Excludes minors under the age of 16 years from participating in unions Article 7 – Secret ballot for strike action Article 31 – Peaceful picketing and prevention of intimidation (which includes peacefully persuading any person to work or abstain from working)</p> <p>Public Order Act Articles 6 and 8 – Prohibitions and restrictions on public meetings</p> <p>Police Act, Cap. 280 Article 72 – Excludes policemen from organizing</p>
139. Samoa		<p>Crimes Act, 2013 (2013, No. 10) Article 190(4) – Strike action is not, by itself, a threat of harm to people or property</p> <p>Prisons and Corrections Act, 2013 (2013, No. 11) Article 55(i) – Prohibition of a sworn member or a non-sworn member of the prisons and correction service from participating in a strike that affects the proper management of a prison</p>
140. San Marino	<p>Constitution (Declaration of citizens' rights and of the fundamental principles of the San Marinese legal order, 1974)</p> <p>Article 9 Each citizen shall have the right and the duty to work. The law shall guarantee workers fair remuneration, leave, weekly rest and the <u>right to strike</u>.</p>	<p>Act for the Protection of Work and Workers (Act of 17 February 1961, No. 7) Section 27 – Right to strike</p> <p>Decree of 2 August 2012, No. 110, on renewal of employment contract in public employment for 2011–12 Section 8 – Right to strike, period of notice, notification, minimum services</p>
141. Sao Tome and Principe	<p>Constitution Article 42 All the workers have <u>rights</u>:</p> <p>(f) <u>To strike</u>, under terms to be regulated by law, taking into account the interests of the workers and of the national economy.</p>	<p>Ley núm. 4/2002 de requerimiento civil</p> <p>Ley núm. 4/92, sobre la huelga/Law on Strikes</p>
142. Saudi Arabia		<p>Labour Law (Royal Decree No. M/51), 2006 Articles 201–228 – Procedure for and effects of decisions on labour disputes</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
143. Senegal	<p>Constitution Article 25 [...] Le droit de grève est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas ni porter atteinte à la liberté de travail ni mettre l'entreprise en péril.</p>	<p>Loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail Article L70 – Suspension du contrat de travail pendant la grève Articles L.225, L.273, L.274, L.275 et L.276 sur la grève</p> <p>Code pénal de 1965 Article 392 – Pénalités</p>
144. Serbia	<p>Constitution Article 61 The employed shall have the <u>right to strike</u> in accordance with the law and collective agreement. The <u>right to strike</u> may be restricted only by the law in accordance with nature or type of business activity.</p>	<p>Criminal Code Section 166 – Violation of the right to strike Section 167 – Abuse of the right to strike</p> <p>Act of 15 November 2004 on peaceful settlement of labour disputes</p>
145. Seychelles	<p>Constitution Article 35 – Right to work The State recognizes the right of every citizen to work and to just and favourable conditions of work and with a view to ensuring the effective exercise of these rights the State undertakes – ... (g) Subject to such restrictions as are necessary in a democratic society, and necessary for safeguarding public order, for the protection of health or morals and the rights and freedoms of others, to ensure the right of workers to organize trade unions and to guarantee the <u>right to strike</u>.</p>	<p>Industrial Relations Act, 1993 (Act No. 7 of 1993) Section 37 – Protection against victimization by trade union Section 50 – Compulsory award Section 52 – Strike or lockout Section 53 – Picketing Section 56 – Offences relating to strike or lockout Section 57 – No pay while on strike</p>
146. Sierra Leone		<p>Regulation of Wages and Industrial Relations Act, 1971, No. 18 Article 1 – Exclusions of members of the armed forces of police force officers Article 2 – Definition of strike Article 17(1) – Requirement for conciliation Article 17(2) – Exclusion for essential workers, advance notice for strikes and prohibition of sympathy strikes Article 17(3) – Definition of essential trade groups Article 17(4) – Binding nature of award</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
147. Singapore		<p>Trade Unions Act, 1941 Part IV – Rights and liabilities of trade unions Section 27 – Strike or industrial action</p> <p>Trade Disputes Act, 1941 Sections 3 and 4 – Illegal industrial action and lockout Sections 5–8 – Penalties in relation to illegal industrial action and lockout</p> <p>Industrial Relations Act (Cap. 136) Part 5 – Arbitration Articles 31–36</p> <p>Criminal Law (Temporary Provisions) Act Section 5 – Definition Section 6 – Restrictions on strikes and lockouts (essential services) Section 7 – Illegal strikes and lockouts Section 8 – Lockout or strike consequent on illegal strike or lockout Section 9 – Penalty for illegal strikes and lockouts Section 10 – Penalty for instigation Section 11 – Penalty for giving financial aid to illegal strikes or lockouts Section 12 – Protection of persons refusing to take part in illegal strikes or lockouts</p>
148. Slovakia	<p>Constitution Article 37 ... (4) The <u>right to strike</u> is guaranteed. The conditions shall be laid down by law. Judges, prosecutors, members of the armed forces and armed corps, and members and employees of the fire and rescue brigades do not have this right.</p>	<p>Labour Code, 2001 Fundamental Principles Article 10 – Employees’ right to strike</p> <p>Act No. 2/1991 on Collective Bargaining Article 16(2) – Definition Article 16(1) – Right to strike Article 17 – Requirements to declare a strike Article 17(9) – Essential services Articles 18 and 22 – Participation Article 19 – Collaboration during strike Articles 20 and 21 – Illegal strike Article 23 – Liabilities Article 26 – Termination of a strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
149. Slovenia	<p>Constitution Article 77 (right to strike) Employees have the <u>right to strike</u>. Where required by the public interest, the right to strike may be restricted by law, with due consideration given to the type and nature of activity involved.</p>	<p>The Employment Relationships Act (Ur. I. RS, No. 42/2002, Ur. I. RS, No. 103/2007) Article 89 – Unfounded reasons for termination – i.e. participation in a lawful strike</p> <p>The Strike Act (OJ SFRY, No. 23/1991) Article 1 – Definition Article 2 – Decision to initiate a strike Article 3 – Announcement by the strike committee ... Article 4 – End of strike Articles 7–9 – Right to strike of those working in activities of special social importance Article 11 – Right to strike for workers in communal bodies Article 12 – Right to strike for workers in national defence or interior bodies Article 13 – Protection against disciplinary actions ... Articles 17–19 – Sanctions</p> <p>Civil Servants Act, 2002 Chapter III – Other common issues of the civil servants system Article 19 – Civil servants shall have the right to strike</p>
150. Solomon Islands		<p>Trade Unions Act, 1966 Part I – Preliminary Section 2 – Interpretation</p> <p>Trade Disputes Act, 1981 Schedule Section 1 – Glossary Definition of strike Article 10 – Restriction on strike</p> <p>Essential Services Act (Cap. 12)</p> <p>Essential Services (Amendment) Act, 2001 (No. 1 of 2001)</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
151. Somalia	<p>Constitution Article 27 – Right to strike The <u>right to strike</u> is recognized and may be exercised within the limits prescribed by law. Any act tending to discriminate against, or to restrict, the free exercise of trade union rights shall be prohibited.</p>	
152. South Africa	<p>Constitution Article 23 Labour relations 1. Everyone has the right to fair labour practices 2. Every worker has <u>the right</u> ... c. <u>to strike</u></p>	<p>Act No. 6, 2014: Labour Relations Amendment Act, 2014 Amends the Labour Relations Act, 1995, so as to facilitate the granting of organizational rights to trade unions that are sufficiently representative; to strengthen the status of picketing rules and agreements; to amend the operation, functions and composition of the essential services committee and to provide for minimum service determinations.</p> <p>Labour Relations Act (No. 66 of 1995) Chapter 4 – Strikes and lockouts 64. Right to strike and recourse to lockout 65. Limitations on right to strike or recourse to lockout 66. Secondary strikes 67. Strike or lockout in compliance with this Act 68. Strike or lockout not in compliance with this Act 69. Picketing 70. Essential services committee 71. Designating a service as an essential service 72. Minimum services 73. Disputes about whether a service is an essential service 74. Disputes in essential services 75. Maintenance services 76. Replacement labour 77. Protest action to promote or defend socio-economic interests of workers 95. Right to refrain from striking Chapter 7 – Dispute resolution 116. Governing body of Commission</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
		<p>Public Service Labour Relations Act, 1993 (No. 102 of 1993) Provides for conciliation boards to resolve disputes with the employer regarding the rights of individual employees, and grants the right to strike to all employees other than those engaged in essential services.</p> <p>Regulations for the South African Police Service, 1995 (No. R. 1489) Section 12 forbids strikes by employees and lockouts by employers.</p> <p>Regulations Regarding the Role of Managers Prior to Strike Action, 2000 (No. 327 of 2000)</p>
153. South Sudan		2012 Labour Bill, which addresses the right to strike, in the process of adoption.
154. España	<p>Constitución Artículo 28 2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.</p> <p>Tribunal Constitucional, sentencia núm. 36/1993, de 8 de febrero de 1993: Las huelgas políticas están prohibidas por ley, aunque la Corte Constitucional ha limitado la prohibición a las huelgas que trascienden completamente los intereses profesionales de los trabajadores</p>	<p>Ley orgánica núm. 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical Artículo 2 2. Las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical, tienen derecho a: [...] d) el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de comités de empresa y delegados de personal, y de los correspondientes órganos de las administraciones públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes. [...]</p> <p>Real decreto núm. 524/2002, de 14 de junio, por el que se garantiza la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la seguridad privada en situaciones de huelga</p> <p>Real decreto-ley núm. 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo Título primero – El derecho de huelga Capítulo primero – La huelga (Artículos 1-10)</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
155. Sri Lanka		<p>Industrial Disputes Act (No. 43 of 1950) (Cap. 131) (as amended 2008) Article 32 – Essential industries Article 33 – General</p> <p>Industrial Disputes (Amendment) Act, No. 39 of 2011</p>
156. Sudan		<p>1997 Labour Code Article 106 – Voluntary conciliation Articles 102–120 – Mandatory arbitration and binding decisions Article 124 – Prohibition against work stoppage for workers or officials</p> <p>Trade Union Act of 2010 Article 6(1) – Legitimacy of strike action</p>
157. Suriname	<p>Constitution Article 33 The <u>right to strike</u> is recognized subject to the limitations which stem from the law</p>	<p>Legal status of Military Personnel Act Articles 51–55 – Prohibitions and limitations on the exercise of the rights to strike and protest</p> <p>Code Civil Article 1 1614, b) – “No work no pay” principle</p> <p>Resolution of 22 March 2003 (SD 2003 No. 31)</p> <p>High Council (NJ 1977, 55) – Distinction between types of strikes</p>
158. Swaziland		<p>Industrial Relations (Amendment) Act, 2014 (Act No. 11 of 2014)</p> <p>Industrial Relations (Amendment) Act No. 6 of 2010</p> <p>Industrial Relations (Amendment) Act, 2005 (Act No. 3 of 2005)</p> <p>Industrial Relations (Amendment) Act, 2000 (No. 8 of 2000)</p> <p>Industrial Relations Act (No. 1 of 2000)</p> <p>Police and Public Order: Act 17/1963</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
159. Sweden	<p>Constitution/Instrument of Government Article 14 – A trade union or an employer or employers' association shall be entitled to <u>take industrial action</u> unless otherwise provided in an act of law or under an agreement.</p>	<p>Employment (Co-Determination in the Workplace) Act, 1976 Labour-stability obligations Section 41 – Prohibition to participate in strike</p> <p>Notice Section 45 – Notice for industrial action (including strike)</p> <p>Public Employment Act, 1994 Labour disputes Restrictions on the right to industrial action Section 23 – Form of industrial action (strike, lockout, etc.)</p> <p>Participation in industrial action Sections 25 and 26 – Employees' participation</p>
160. Switzerland	<p>Constitution Article 28 – Liberté syndicale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non. 2) Les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation. 3) La <u>grève</u> et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation. 4) La loi peut interdire le recours à la <u>grève</u> � certaines catégories de personnes. 	
161. Syrian Arab Republic	<p>2012 Constitution Article 44 Citizens shall have the <u>right to assemble</u>, peacefully demonstrate and to <u>strike</u> from work within the framework of the constitution principles, and the law shall regulate the exercise of these rights.</p>	<p>Legislative Decree No. 148 of 22 June 1949 – Penal Code Sections 330–334 – Sanctions for exercising the right to strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
162. Tajikistan		<p data-bbox="1375 252 1653 279">Labour Code of 15 May 1997</p> <p data-bbox="1375 284 1890 311">Article 4 – Basic labour rights and obligations of workers The state guarantees the right of each worker to: ... (11) engage in strike action; ...</p> <p data-bbox="1375 371 1608 399">Article 211 – Strike action</p> <p data-bbox="1375 403 1749 430">Article 211(2) – Decision to strike by vote</p> <p data-bbox="1375 435 1787 462">Article 211(3) – Notification of length of strike</p> <p data-bbox="1375 467 2078 515">Article 212 – Safeguards and compensation for workers exercising their right to strike</p> <p data-bbox="1375 520 2063 568">Article 213 – Liability of the employer for non-compliance with legislation on collective labour disputes</p> <p data-bbox="1375 572 1845 600">Article 214 – Liability of workers for unlawful strikes</p> <p data-bbox="1375 635 1518 662">Criminal Code</p> <p data-bbox="1375 667 2033 694">Article 152 – Compulsion to be on a strike or non-participation in a strike</p> <p data-bbox="1375 699 1563 726">Article 160 – Penalty</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
163. Tanzania, United Republic of		<p>Employment and Labour Relations Act, 2004</p> <p>4. Definition of strike</p> <p>47. Ballot</p> <p>64. Procedure for exercising organizational right</p> <p>Part VII – Strikes and lockouts</p> <p>75. Right to strike and lockout</p> <p>76. Restrictions on the right to strike and lockout</p> <p>77. Essential Services</p> <p>78. Disputes of interest in essential services</p> <p>79. Minimum services during a strike or lockout</p> <p>80. Procedure for engaging in a lawful strike</p> <p>81. Procedure for engaging in a lawful secondary strike</p> <p>83. Nature of protection for a lawful strike or lockout</p> <p>84. Strikes and lockouts not in compliance with this part</p> <p>85. Protest action</p> <p>Employment and Labour Relations (Code of Good Practice) Rules, 2007 (GN No. 42 of 2007)</p> <p>Part IV – Strikes and lockouts</p> <p>Public Service (Negotiating Machinery) Act, 2003 (No. 19 of 2003)</p> <p>Part IV – Strikes and lockouts</p> <p>26. Rights and conditions to strike and to lockout</p> <p>27. Strikes and lockout not allowed</p> <p>28. Incitements</p> <p>29. Prohibition of acts of discrimination</p>
164. Thailand		<p>Labour Relations Act, 1975</p> <p>Section 5 – Interpretation of strike</p> <p>Chapter II – Settlement of labour disputes</p> <p>Section 22 – Employees recourse to strike</p> <p>Chapter III – Lockout and strike</p> <p>Sections 34–36 – Strike conditions</p>

	Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
165.	The former Yugoslav Republic of Macedonia	<p>Constitution Article 38</p> <p>The <u>right to strike</u> is guaranteed. The law may restrict the conditions for the exercise of the right to strike in the armed forces, the police and administrative bodies.</p>	<p>2007 Labour Relations Law – No. 80/93-2007 Article 79 – According to law, employees are permitted to go on strike for the purpose of attaining their economic and social rights resulting from employment.</p> <p>Act of 20 July 2000 on Civil Servants (consolidation) Article 34</p> <p>Law on Public Undertakings (Nos 38/96; 9/97) Sections 32–36 – Strike in a public enterprise</p> <p>Criminal Code Article 156 – Violation of the right to strike</p>
166.	Timor-Leste	<p>Constitution Section 51 (right to strike and prohibition of lockout)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Every worker has the <u>right to resort to strike</u>, the exercise of which shall be regulated by law. 2. The law shall determine the conditions under which services are provided, during a <u>strike</u>, that are necessary for the safety and maintenance of equipment and facilities, as well as minimum services that are necessary to meet essential social needs. 3. ... 	<p>Law No. 4/2012 – Labour Code Chapter III – Right to strike and lockouts Article 95</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The right to strike is protected by the State, in the terms provided for in the Constitution 3. There is specific legislation relating to exercising the right to strike and lockouts <p>Law No. 5/2012 of 29 February 2012 – Strike Law Article 2 – Definition of strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
167. Togo	<p>Constitution Article 39 Le <u>droit de grève</u> est reconnu aux travailleurs. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.</p>	<p>Loi n° 2006-010 du 13 décembre 2006 portant Code du travail Chapitre II – Des conflits collectifs et de l'exercice du droit de grève Section III – De la grève et du lock-out Article 268 – Définition Article 269 – Droit de recourir à la grève pour la défense des intérêts professionnels Article 270 – Préavis Article 271 – Négociations pendant la durée du préavis Article 272 – Expiration du préavis Article 273 – Services essentiels Article 274 – Liste des entreprises qui fournissent un service essentiel Article 275 – Déroulement de la grève Article 276 – Suspension du contrat de travail Article 277 – Interdiction des actes de coercition et de violence Article 278 – Services minimums Article 279 – Contestations relatives à l'exercice du droit de grève Article 280 – Sanctions pour actes de violence ou d'intimidation Article 281 – Grève illicite</p> <p>Loi du 20 janvier 2013 portant statut général de la fonction publique Article 244 – Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires dans certaines limites.</p> <p>Décret n° 91-167 du 31 mai 1991 organisant le droit de grève dans les services publics</p>
168. Trinidad and Tobago		<p>Industrial Relations Act (Act No. 23 of 1972) Part V – Disputes procedure 60. Strike or lockout action procedures 61. Referral to court 62. Strike and lockout action in conformity with this Part 63. Industrial action not in conformity with this Part 64. Application to the Court to avoid rescission of contract 65. Stop order in the national interest 66. Industrial action prohibited during hearing, etc. 67. Industrial action in essential services, prohibited 68. Offence for persons to contribute financial assistance to promote or support industrial action 69. Persons prohibited from taking industrial action 70. Liability of officers of companies</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
169. Tunisia	<p>Constitution de 2014 Article 36 Le droit syndical est garanti, y compris le <u>droit de grève</u>. Ce droit ne s'applique pas à l'armée nationale. Le <u>droit de grève</u> ne comprend pas les forces de sécurité intérieure et la douane.</p>	<p>Code du travail (version consolidée de 2011) Chapitre XIII – Règlement des conflits collectifs de travail Articles 376-390</p> <p>Code disciplinaire et pénal maritime, 2010 Dispositions relatives à la répression des grèves (Articles 53-56)</p>
170. Turkey	<p>Constitution Article 54 Workers have the <u>right to strike</u> during the collective bargaining process if a disagreement arises. The procedures and conditions governing the exercise of this right and the employer's recourse to a lockout, the scope of, and the exceptions to them shall be regulated by law.</p> <p>The <u>right to strike</u> and lockout shall not be exercised in a manner contrary to the rules of goodwill, to the detriment of society, and in a manner damaging national wealth.</p> <p>The circumstances and workplaces in which <u>strikes</u> and lockouts may be prohibited or postponed shall be regulated by law.</p> <p>In cases where a <u>strike</u> or a lockout is prohibited or postponed, the dispute shall be settled by the Supreme Arbitration Board at the end of the period of postponement. The disputing parties may apply to the Supreme Arbitration Board by mutual agreement at any stage of the dispute. The decisions of the Supreme Arbitration Board shall be final and have the force of a collective labour agreement.</p> <p>The organization and functions of the Supreme Arbitration Board shall be regulated by law.</p> <p>Those who refuse to go on <u>strike</u> shall in no way be barred from working at their workplace by strikers.</p>	<p>Law on Trade Unions and Collective Labour Agreements, 2012 – Law No. 6356 Part 11 – Strike and lockout Article 58 – Definition of a strike Article 60 – Decision to call a lawful strike or order lawful lockout and their implementation Article 61 – Strike vote Article 62 – Prohibition of strikes and lockouts Article 63 – Postponement of strikes and lockouts Article 64 – Execution of strike and lockout Article 65 – Workers excluded from taking part in a lawful strike or lockout Article 66 – Guarantee of right to strike or lockout Article 67 – Effect of a lawful strike or lockout on contracts of employment Article 68 – Prohibition of recruitment or other employment Article 69 – Effect of a lawful strike or lockout on entitlement to housing Article 70 – Consequences of an unlawful strike or lockout Article 71 – Declaratory action Article 72 – Abuse of the right to strike and lockout Article 73 – Strike and lockout pickets Article 74 – Powers of the civil authority in the event of a strike or lockout Article 75 – Decision to end a strike or lockout</p> <p>Act No. 6356 on Trade Unions and Collective Labour Agreements Article 58 – Restrictions during collective bargaining negotiations Article 61 – Voting Article 62 – Essential services Article 66 – Contracts Article 67 – Effect of lawful strike on collective bargaining agreement</p>
171. Turkmenistan		<p>Labour Code, 2009 Article 395 – Mandatory arbitration</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
172. Tuvalu		<p>Industrial Relations Code, 1975 Section 2 – Interpretation of strike Part IV – Adherence to agreements and awards Section 22 – Unlawful strikes Section 23 – Minister’s prerogatives Sections 25 and 26 – Liabilities Part V – Essential services Sections 28–33 – Protection of essential services, life and property Part VI – Strike ballots Section 34 – Strike ballots Schedule (section 2) – List of essential services</p>
173. Uganda		<p>The Labour Disputes (Arbitration and Settlement) Act, 2006 (Act No. 8) 28. Unlawful industrial action 29. Unlawful organization of industrial action 30. Employee’s right to participate in industrial action 31. Picketing 32. Acts of intimidation or annoyance 33. Essential services 34. Lawful industrial action in essential services 35. Information about essential services 36. Designation of essential services 37. Prosecutions Schedule 2 – Essential services</p> <p>The Labour Unions Act, 2006 Section 2 – Interpretation – Definition of strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
174. Ukraine	<p>Constitution Article 44 Those who are employed shall have the <u>right to strike</u> in order to protect their economic and social interests. A procedure for exercising the <u>right to strike</u> shall be established by law taking into account the necessity to ensure national security, public health protection, and rights and freedoms of others. No one shall be forced to participate or not to participate in a <u>strike</u>. The prohibition of a <u>strike</u> shall be possible only on the basis of the law.</p>	<p>Law No. 4050-VI of 17 November 2011 on Civil Service Article 13, paragraph 2 – No right to strike for civil servants</p> <p>Criminal Code Article 174 – Compulsion to participate in a strike or preclusion from participation in a strike</p> <p>Act No. 137/98-VR of 3 March 1998 on the procedure for settlement of collective labour disputes Section 17 – Strikes Section 18 – Right to strike Section 19 – Decision to declare a strike Section 20 – Leading a strike Section 21 – Conclusion of agreement on settlement of a collective labour dispute or supervision of its fulfilment Section 22 – Deeming strikes illegal Section 23 – Ruling to deem a strike illegal Section 24 – Cases in which it is forbidden to strike Section 25 – Settlement of a collective labour dispute in circumstances where strikes are prohibited Section 26 – Ensuring the viability of an enterprise during a strike Section 27 – Guarantees for workers during a strike Section 28 – Consequences of participation by workers in a strike Section 29 – Liability for violations of legislation on collective labour disputes Section 30 – Liability of workers for participation in a strike ruled illegal by a court Section 31 – Liability for violations of labour legislation or of terms of collective labour agreements which have led to the start of a collective labour dispute Section 32 – Liability for organizing a strike ruled illegal by a court or for non-fulfilment of a ruling deeming a strike illegal Section 33 – Liability for compelling participation in a strike or for obstructing participation in a strike Section 34 – Compensation for damage caused by a strike</p>
175. United Arab Emirates		

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
176. United Kingdom		<p data-bbox="1375 253 1973 309">Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1992 (Chapter 52)</p> <p data-bbox="1375 314 1805 341">62. Right to a ballot before industrial action</p> <p data-bbox="1375 346 1778 373">65. Meaning of “unjustifiably disciplined”</p> <p data-bbox="1375 378 1980 405">180. Effect of provisions restricting right to take industrial action</p> <p data-bbox="1375 410 1603 437">Part V – Industrial action</p> <p data-bbox="1375 442 1980 469"><i>Protection of acts in contemplation or furtherance of trade dispute</i></p> <p data-bbox="1375 474 1778 501">219. Protection from certain tort liabilities</p> <p data-bbox="1375 505 1615 533">220. Peaceful picketing</p> <p data-bbox="1375 537 1890 564">221. Restrictions on grant of injunctions and interdicts</p> <p data-bbox="1375 569 1666 596"><i>Action excluded from protection</i></p> <p data-bbox="1375 601 1827 628">222. Action to enforce trade union membership</p> <p data-bbox="1375 633 1995 660">223. Action taken because of dismissal for taking unofficial action</p> <p data-bbox="1375 665 1603 692">224. Secondary action</p> <p data-bbox="1375 697 1906 724">225. Pressure to impose union recognition requirement</p> <p data-bbox="1375 729 1839 756"><i>Requirement of ballot before action by trade union</i></p> <p data-bbox="1375 761 1906 788">226. Requirement of ballot before action by trade union</p> <p data-bbox="1375 793 1946 820">226A. Notice of ballot and sample voting paper for employers</p> <p data-bbox="1375 825 1682 852">226B. Appointment of scrutineer</p> <p data-bbox="1375 857 1682 884">226C. Exclusion for small ballots</p> <p data-bbox="1375 888 1693 916">227. Entitlement to vote in ballot</p> <p data-bbox="1375 920 1693 948">228. Separate workplace ballots</p> <p data-bbox="1375 952 1912 979">228A. Separate workplaces: single and aggregate ballots</p> <p data-bbox="1375 984 1559 1011">229. Voting paper</p> <p data-bbox="1375 1016 1603 1043">230. Conduct of ballot</p> <p data-bbox="1375 1048 1738 1075">231. Information as to result of ballot</p> <p data-bbox="1375 1080 1816 1107">231A. Employers to be informed of ballot result</p> <p data-bbox="1375 1112 1615 1139">231B. Scrutineer’s report</p> <p data-bbox="1375 1144 1727 1171">232. Balloting of overseas members</p> <p data-bbox="1375 1176 1901 1203">232A. Inducement of member denied entitlement to vote</p> <p data-bbox="1375 1208 1834 1235">232B. Small accidental failures to be disregarded</p> <p data-bbox="1375 1240 1879 1267">233. Calling of industrial action with support of ballot</p> <p data-bbox="1375 1272 1872 1299">234. Period after which ballot ceases to be effective</p> <p data-bbox="1375 1303 1935 1331"><i>Requirement on trade union to give notice of industrial action</i></p> <p data-bbox="1375 1335 1800 1362">234A. Notice to employers of industrial action</p> <p data-bbox="1375 1367 1935 1394">235. Construction of references to contract of employment</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
		<p><i>Industrial action affecting supply of goods or services to an individual</i></p> <p>235A. Industrial action affecting supply of goods or services to an individual</p> <p>235B. Application for assistance for proceedings under section 235A</p> <p>235C. Provisions supplementary to section 235B</p> <p><i>No compulsion to work</i></p> <p>236. No compulsion to work</p> <p><i>Loss of unfair dismissal protection</i></p> <p>237. Dismissal of those taking part in unofficial industrial action</p> <p>238. Dismissals in connection with other industrial action</p> <p>238(2). No selective dismissal</p> <p>238A. Participation in official industrial action</p> <p>238B. Conciliation and mediation: supplementary provisions</p> <p>239. Supplementary provisions relating to unfair dismissal</p> <p><i>Criminal offences</i></p> <p>240. Breach of contract involving injury to persons or property</p> <p>241. Intimidation or annoyance by violence or otherwise</p> <p>...</p> <p>246. Definition of strike</p> <p>Employee Relations Act, 1999</p> <p>Article 29 – Ballot</p> <p>Article 235 – Definition of strike</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
177. United States		<p>National Labor Relations Act (Title 29, Chapter 7, subchapter II, United States Code) Section 1 – Findings and policies Section 7 – Rights of employees Section 8 – Unfair labor practices Section 9 – Representatives and elections (paragraph 3) Section 10 – Prevention of unfair labor practices (k) (Hearings on jurisdictional strikes) (l) (Boycotts and strikes to force recognition of uncertified labor organizations; injunctions; notice; service of process) Section 13 – Limitations (Section 163. Right to strike preserved) Section 501(2) – Definition of strike</p> <p>Title II (Title 29, Chapter 7, subchapter III, United States Code) Conciliation of labor disputes in industries affecting commerce; national emergencies Section 203 – (Section 173. Functions of service) (c) (Settlement of disputes by other means upon failure of conciliation) National emergencies Section 206 – (Section 176. Appointment of board of inquiry by President; report; contents; filing with service) Section 208 – (Section 178. Injunctions during national emergency) Conciliation of labor disputes in the health-care industry Section 213 – (Section 183) (a) (Establishment of boards of inquiry; membership)</p> <p>Federal service labor management relations statute Article 7116(b)(7) – Prohibition of strike action</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
178. Uruguay	<p>Constitución Artículo 57 La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que <u>la huelga es un derecho gremial</u>. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.</p>	<p>Ley núm. 13720, Comisión de Productividad, Precios e Ingresos. Se crea para la actividad privada y se determina su integración y cometidos Artículo 3, f) [...] Ninguna medida de huelga o «lock out» será considerada lícita si el problema que la origina y la decisión de recurrir a tales medidas no han sido planteadas con no menos de siete días de anticipación a la Comisión. Artículo 4 – Servicios públicos – Interrupción de servicios esenciales</p> <p>Ley núm. 12590, Licencias Anuales. Se modifica y amplía el régimen de vacaciones remuneradas para los empleados y obreros de actividades privadas Artículo 8 – No se descontaran las ausencias de trabajo que tengan origen en la huelga.</p> <p>Ley núm. 19051, Falta de Pago por Parte de los Empleadores de Incentivos, Premios, Asiduidad y/o Beneficios o Rubros Laborales de Cualquier Tipo. Se reputa nulo y violatorio del derecho y la actividad sindical Artículo 1 – Todo descuento de la prima por presentismo o de otras partidas de naturaleza salarial vinculadas a la asistencia del trabajador a su lugar de trabajo, deberá efectuarse de manera proporcional al tiempo de ausencia que se registrare cuando tal ausencia tuviere por causa el ejercicio del derecho de huelga en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Decreto núm. 165/2006, Relaciones laborales. Procedimientos autónomos; Mediación y conciliación voluntaria; Consulta y negociación previa; Ocupación en ejercicio del Derecho de Huelga. 30 de mayo de 2006 Artículo 3 – Consulta y negociación previa Artículo 4 – Ocupación en ejercicio del derecho de huelga</p> <p>Decreto del Poder Ejecutivo núm. 145/005, de fecha 2 de mayo de 2005 Artículo 1 – Derogación de los decretos núms. 512/966 de 19 de octubre de 1966, y 286/000 de 4 de octubre de 2000 NB – El decreto núm. 512/66, habilitaba a los empleadores a solicitar al Ministerio del Interior la desocupación de los locales de trabajo ocupados por los trabajadores</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
179. Uzbekistan	Constitution Article 34 Right to form, inter alia, trade unions and to participate in <u>mass movements</u> .	Criminal Code Article 218 – Direction of illegal strike or impediment to operation of enterprise, institution, or organization in emergency state.
180. Vanuatu		Trade Disputes Act, 1983 Section 1 – Interpretation of strike public service Part IV – Trade disputes affecting essential services Section 25 – Definition of “essential service” Section 26 – Conciliation or arbitration Section 27 to 32 – Proclamation of emergency Section 33 – Prohibition of strike and lockouts during emergency Part V – Provisions with respect to strikes, lockouts, etc. Section 33A – Notice of strike or other industrial action Section 34 – Powers of Minister Section 40 – Application of the Act to Government
181. Venezuela, Bolivarian Republic of	Constitución Artículo 97 Todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y del privado tienen <u>derecho a la huelga</u> , dentro de las condiciones que establezca la ley.	2012, decreto núm. 8938, mediante el cual se dicta el decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras Capítulo III – Del conflicto colectivo de trabajo Sección Primera – De los pliegos conflictivos (Artículos 472-482) Sección Segunda: De los servicios mínimos indispensables y servicios públicos esenciales (Artículos 483-485) Sección Tercera: De la huelga (Artículos 486-491) Sección Cuarta: Del arbitraje (Artículos 493-496)

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
182. Viet Nam		<p>2012 Labour Code Chapter XIV – Resolution of labour disputes Section 4 – Strikes and strike resolution Article 209 – Strikes Article 210 – Organizing and leading strikes Article 211 – Procedures for going on strike Article 212 – Procedures for soliciting opinion of the worker’s collective Article 213 – Notice of the starting time of a strike Article 214 – Rights of parties prior to and during a strike Article 215 – Cases where strikes are illegal Article 216 – Notice of the decision on temporary closure of the workplace Article 217 – Cases in which the temporary closure of the workplace is prohibited Article 218 – Wages and other lawful rights of employees during strikes Article 219 – Prohibited acts before, during and after a strike Article 220 – Cases where strikes are prohibited Article 221 – Decisions on postponing or cancelling strikes Article 222 – Resolution of strikes which do not follow the statutory procedures</p> <p>Section 5 – Consideration of the lawfulness of strikes by the court Decree No. 43/2013/ND-CP of 10 May 2013, detailing Article 10 of the Trade Union Law on trade unions’ rights and responsibilities to represent and protect the rights and legitimate interests of employees Article 12 – Trade unions’ rights and responsibilities to organize and lead strikes</p> <p>Decree No. 41/2013/ND-CP of 8 May 2013, detailing the implementation of the Labour Code’s Article 220 on the list of employing units in which strikes are prohibited and settlement of demands of employees’ collectives in these units</p> <p>Decree No. 58-CP of 31 May 1997 on the wage payment and settlement of other interests for on-strike labourers</p> <p>Circular No. 12-LDTBXH/TT of 8 April 1997 guiding the petition to adjust the list of enterprises not allowed to stage a strike</p>

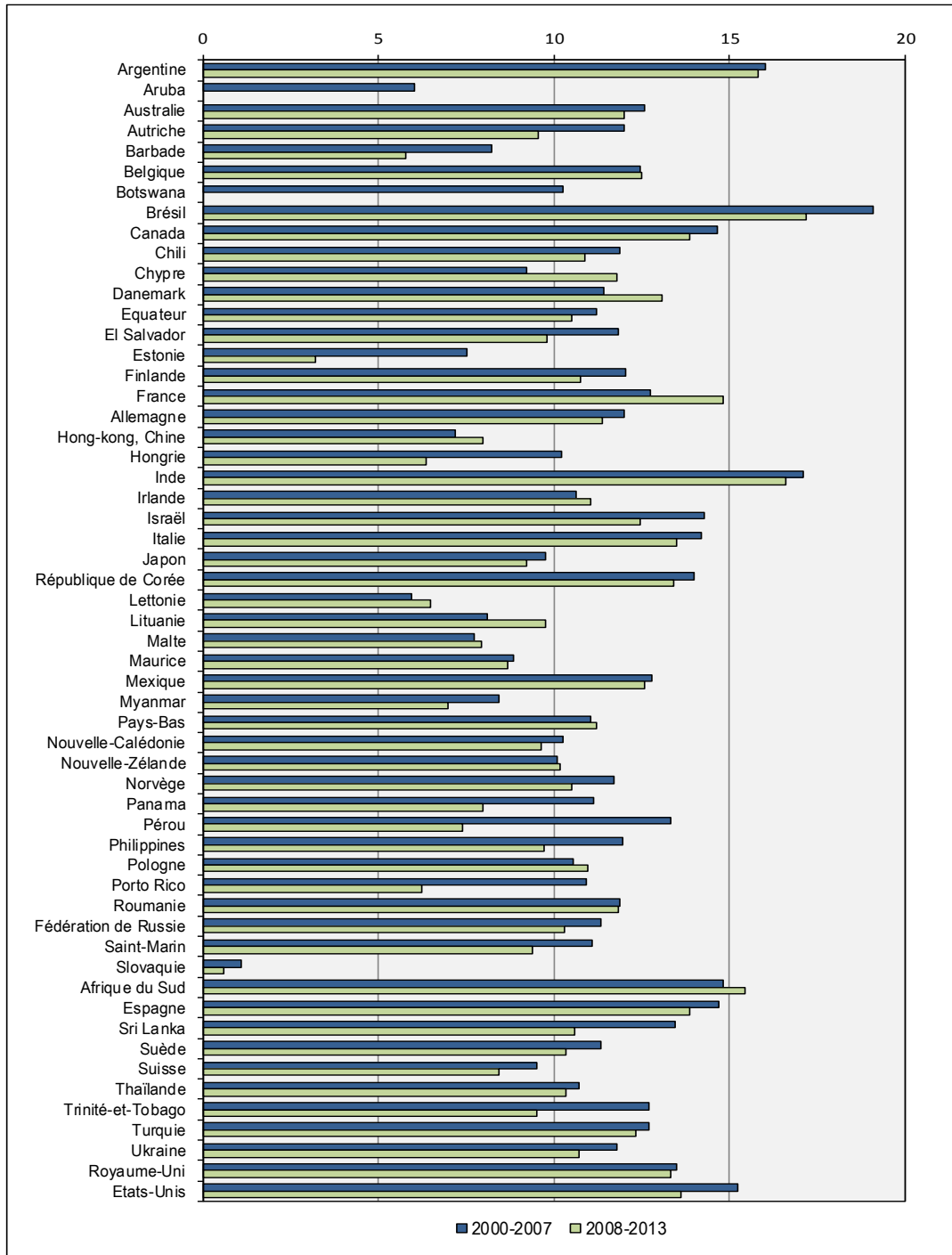
Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
183. Yemen		<p>Labour Code, Act No. 5 of 1995 Chapter XII – Labour disputes and legitimate strikes Part I – Settlement of labour disputes Part II – Legitimate strikes (Articles 144–150 and Article 156 on penalties)</p> <p>Law No. 35 of 2002 on the organization of workers’ trade unions Article 29 – Fonctions du Conseil central Articles 40-44 – Droit de grève</p>
184. Zambia		<p>Industrial and Labour Relations (Amendment) Act, 2008 (No. 8 of 2008) <i>Amending section 3 of the Act – Definition of strike</i> <i>Amending section 78 of the Act</i> <i>Amending section 85 of the Act</i></p> <p>Industrial and Labour Relations (Amendment) Act, 1997 (No. 30 of 1997)</p> <p>Industrial and Labour Relations Act, 1993 (No. 27 of 1993) Section 3 – Interpretation Section 78 – Failure to reach settlement by conciliation Section 85 – Jurisdiction of court Section 101 – Prohibition from participation in lockouts or strikes Section 103 – Attendance at or near place of residence Section 107 – Essential service certificates</p>

Country	Constitutional provisions referring to strike action	Legislative measures on strike action
185. Zimbabwe	<p>Constitution Article 65(3) Except for members of the security services, every employee has the right to participate in collective job action, including the <u>right to strike</u>, sit in, withdraw their labour and to take other similar concerted action, but a law may restrict the exercise of this right in order to maintain essential services.</p>	<p>Labour Act (Chapter 28:01) (Acts 16/1985) (as amended 2006) Section 2 – Interpretation (“collective job action” includes strike action) Section 9 – Unfair labour practices by trade union or workers committee (paragraph f) Section 24 – Functions of workers’ committees (paragraphs 1. c and d) Section 29 – Registration of trade unions and employers’ organizations and privileges thereof (paragraph 4. g) Section 30 – Unregistered trade unions and employers’ organizations (paragraph 3. a) Section 35 – Requirements of constitution of registered trade unions or employers Organizations (paragraph a) Section 54 – Collection of union dues (paragraph 5) Section 98 – Effect of reference to compulsory arbitration under Parts XI and XII (paragraph 11) Part XIII – Collective job action 102. Interpretation in Part XIII 103. Appeal against declaration of essential service 104. Right to resort to collective job action 104A. Picketing 106. Show cause orders 107. Disposal orders 108. Protection of persons engaged in lawful collective action 109. Liability of persons engaged in unlawful collective action 110. Appeals 111. Cessation of collective job action 112. Offences under Part XIII</p>

Annexe II

Données statistiques sur les grèves et lock-out, extraites de la base de données statistiques du BIT

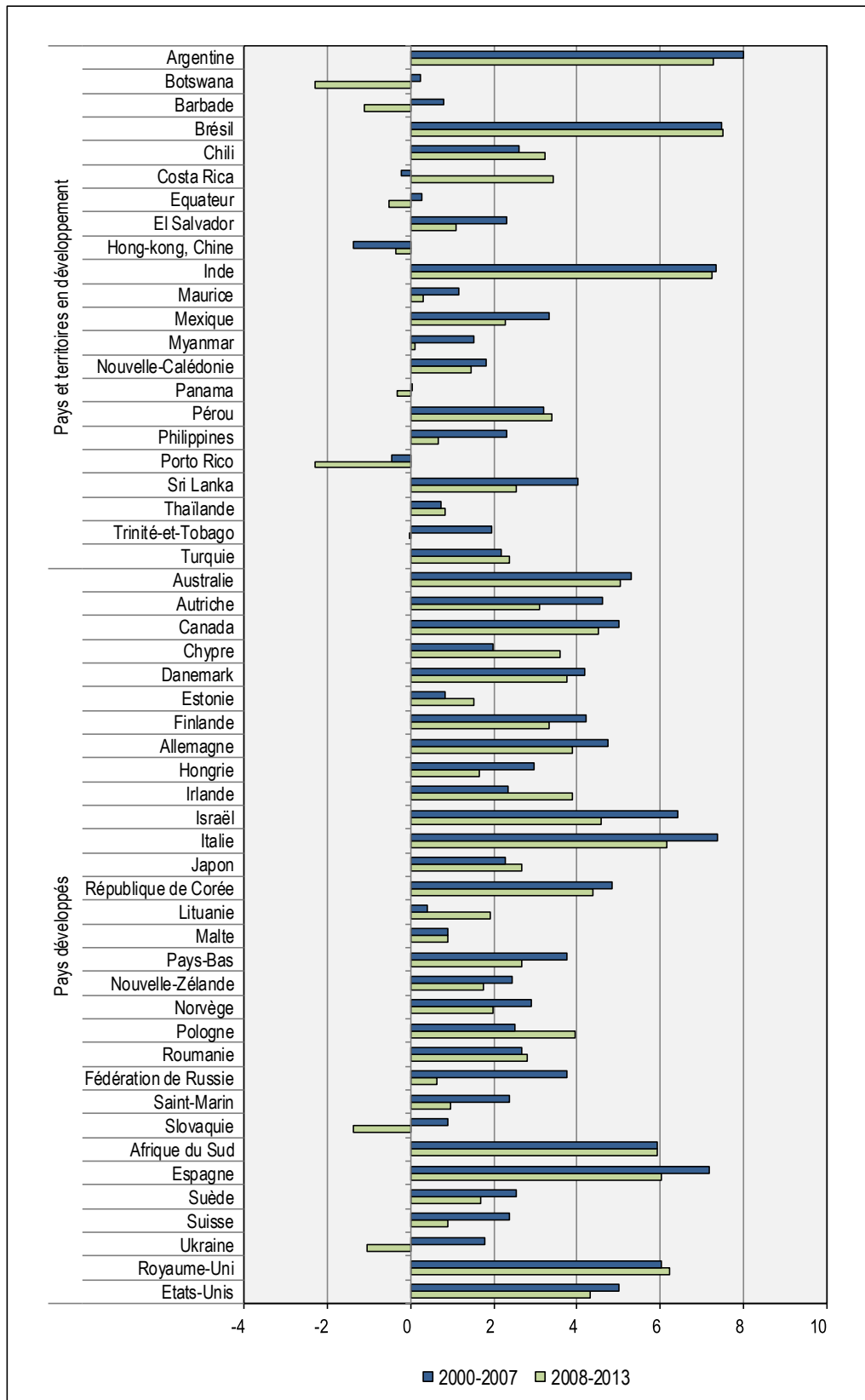
Figure 1. Nombre moyen de jours non travaillés pour cause de grèves ou lock-out
(exprimé en logarithme naturel)



Note: Cette figure indique la moyenne annuelle de jours non travaillés pour cause de grèves ou lock-out sur les périodes 2000-2007 et 2008-2013, exprimée en logarithme naturel. Il convient de noter que la moyenne est calculée sur la base des années pour lesquelles des informations pertinentes sont disponibles. Il faut tenir compte d'un certain nombre de mises en garde quant au caractère incomplet des données.

Source: BIT: Base de données du Département de la statistique, disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/ilostat.

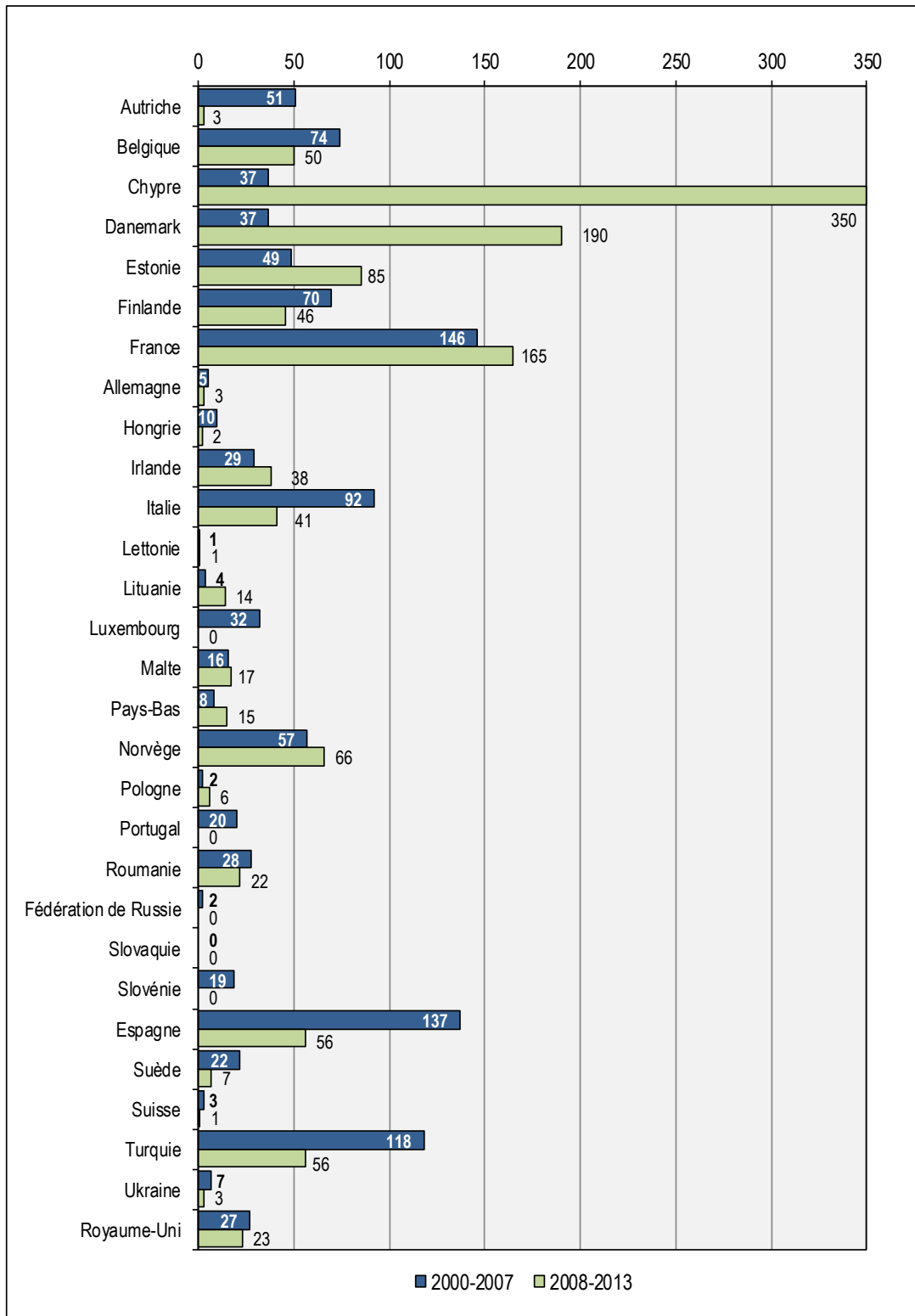
Figure 2. Nombre moyen de travailleurs ayant participé à des grèves ou lock-out (exprimé en logarithme naturel)



Note: Cette figure indique la moyenne annuelle des travailleurs ayant participé à des grèves ou lock-out sur les périodes 2000-2007 et 2008-2013, exprimée en logarithme naturel. Il convient de noter que la moyenne est calculée sur la base des années pour lesquelles des informations pertinentes sont disponibles. Il faut tenir compte d'un certain nombre de mises en garde quant au caractère incomplet des données.

Source: BIT: Base de données du Département de la statistique, disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/ilostat.

Figure 3. Nombre de jours de travail perdus en Europe en raison de grèves ou lock-out pour 1 000 travailleurs (moyennes annuelles pour 2000-2007 et 2008-2013)



Source: BIT: Base de données du Département de la statistique, disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/ilostat.

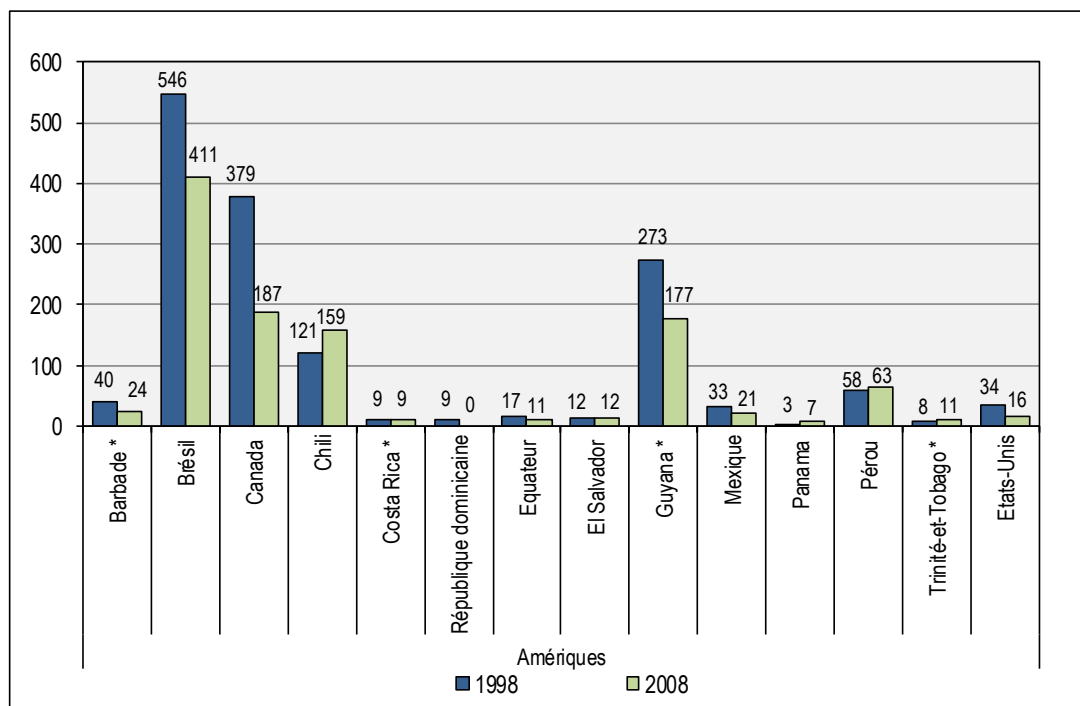
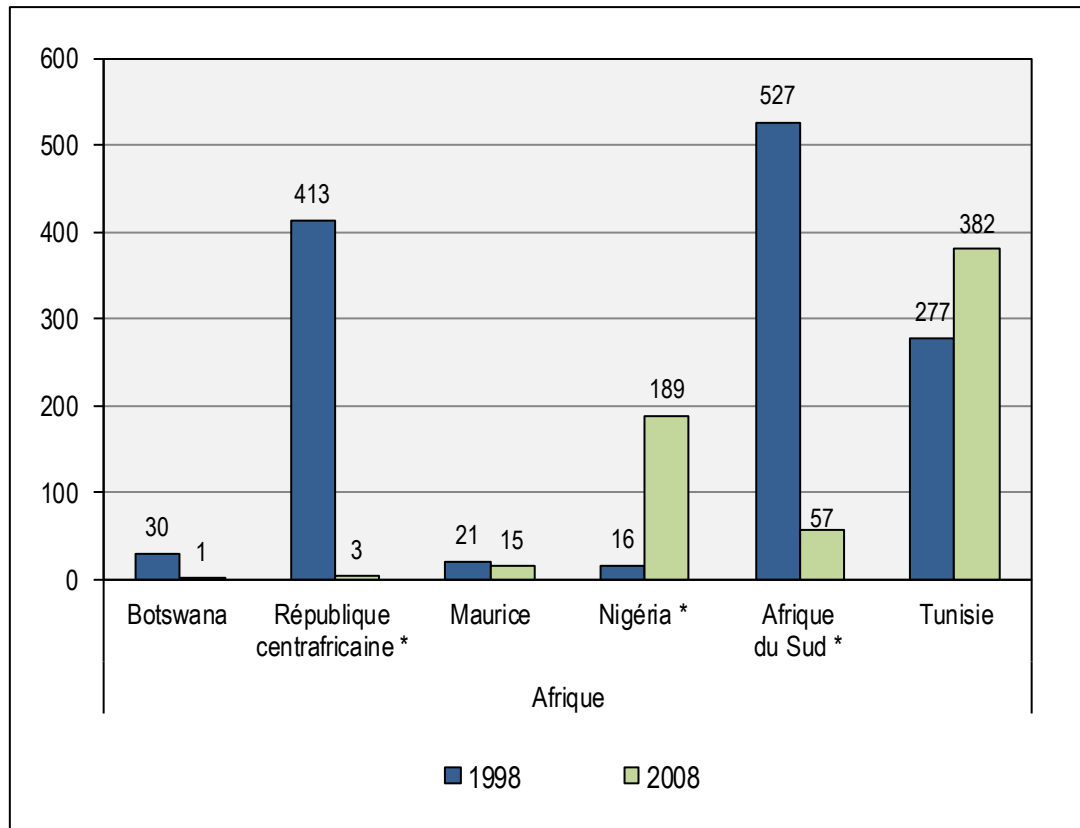
Explication des données utilisées à la figure 3

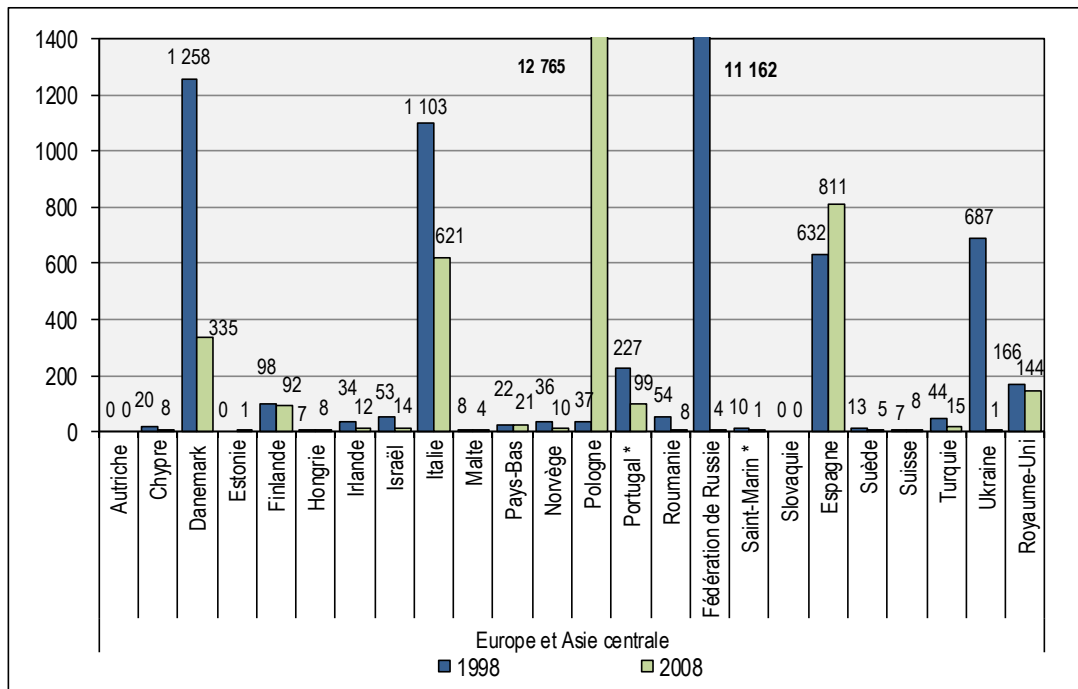
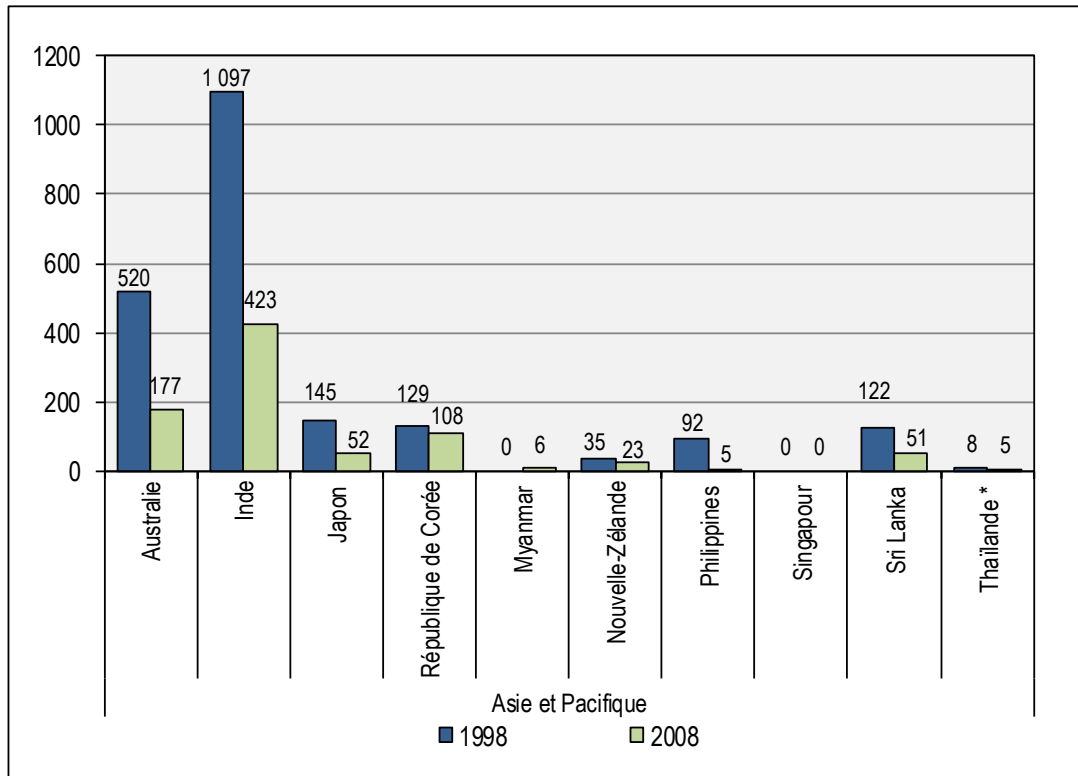
Ce graphique indique la moyenne annuelle des jours de travail perdus en raison de grèves ou lock-out pour 1 000 travailleurs sur les périodes 2000-2007 et 2008-2013. Il convient de noter que la moyenne est calculée sur la base des années pour lesquelles des informations pertinentes sont disponibles. Il faut tenir compte d'un certain nombre de mises en garde quant au caractère incomplet des données. Les chiffres correspondent aux données extraites de la base de données statistiques du BIT (www.ilo.org/ilostat) complétées par des données issues de l'Institut syndical européen (<http://www.etui.org/Topics/Trade-union-renewal-and-mobilisation/Strikes-in-Europe-version-2.0-December-2014#visual>) pour quelques pays dont les données sont incomplètes dans www.ilo.org/ilostat.

Sur la période 2008-2013, les pays davantage enclins à recourir à la grève (plus de cent jours pour 1 000 travailleurs) étaient Chypre, le Danemark et la France, tandis que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Lettonie, la Fédération de Russie, la Slovaquie, la Suisse et l'Ukraine enregistraient moins de cinq jours de travail perdus pour 1000 travailleurs.

Sur la période 2000-2007, les pays davantage enclins à recourir à la grève (plus de cent jours pour 1 000 travailleurs) étaient l'Espagne et la France, tandis que l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Fédération de Russie, la Slovaquie et la Suisse enregistraient moins de cinq jours de travail perdus pour 1 000 travailleurs.

Figure 4. Nombre de grèves et de lock-out dans différents pays, par région, en 1998 et 2008





* En l'absence de données disponibles pour 2008, les données de l'année la plus proche ont été utilisées le cas échéant.

Note: Les pays ont été sélectionnés sur la base des données disponibles.

Source: Base de données du Département de la statistique, disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/ilostat.

Document n° 109

CIT, 111^e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, paragr. 33





► Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts
pour l'application des conventions
et recommandations

Conférence internationale du Travail
111^e session, 2023



invité les présidents des organes relatifs aux traités sur les droits humains à participer à un échange qui s'est révélé très productif et laisse entrevoir des collaborations plus étroites, renforçant en fin de compte l'impact du mécanisme de contrôle de l'OIT.

32. La commission a également évoqué les améliorations apportées à l'Étude d'ensemble de cette année, intitulée *Atteindre l'égalité des genres au travail*², qui aborde différents aspects d'une même question de politique, à savoir comment promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes au travail et réaliser le principe fondamental de l'égalité des genres. Plus spécifiquement, la commission a fait référence à l'utilisation des hyperliens, à l'amélioration de la visibilité des conclusions et à l'opportunité qu'offre l'Étude d'ensemble à s'adresser à tous les États membres. Elle espère que l'édition de cette année attirera l'attention sur l'importance fondamentale de l'égalité des genres et répondra aux attentes des mandants.

C. Mandat

33. **La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT par les États Membres. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-dix ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.**

D. Application des normes internationales du travail et quête de justice sociale sur fond de crises durables et interdépendantes

De la pandémie de COVID-19 aux crises prolongées et étroitement liées

34. Alors que la pandémie de COVID-19 et la crise de l'emploi qui en résulte se font toujours durement sentir, le changement climatique, les conflits armés, l'inflation et les pénuries d'énergie et de produits alimentaires ont provoqué une succession de crises au cours de l'année écoulée. Ces crises prolongées et étroitement liées aggravent les fortes inégalités qui existaient déjà, aussi

² Voir rapport III (partie B), Conférence internationale du Travail, 111^e session, Genève, 2023.

Document n° 110

BIT, Instruction du Directeur général n° 45, 1952,
Procédure concernant les demandes d'interprétation
des conventions et recommandations



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Distribution:
Chefs de division
et de services autonomes

Instruction No 45 du Directeur-général
Genève, 23 décembre 1952.

PROCEDURE CONCERNANT LES DEMANDES D'INTERPRETATION
DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Toute demande d'interprétation d'une convention ou d'une recommandation internationale du travail reçue par le Bureau est communiquée immédiatement à la division juridique.
2. La demande est ensuite transmise à la division de l'application des décisions de la Conférence, accompagnée des observations préliminaires éventuelles de la division juridique.
3. S'il apparaît impossible de donner une réponse dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande, la division de l'application des décisions de la Conférence prépare un accusé de réception provisoire.
4. La division de l'application des décisions de la Conférence examine la demande et la transmet, dans les meilleurs délais, à la ou aux divisions qualifiées pour traiter les aspects techniques des problèmes soulevés, en y joignant ses propres commentaires et les observations éventuelles de la division juridique.
5. Chaque division ainsi consultée établit dans les meilleurs délais une note détaillée sur les aspects techniques des problèmes soulevés qui relèvent de sa compétence.

Cette note contient les données nécessaires à la préparation de la réponse finale. Elle est établie sur la base :

- a. des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention ou de la recommandation en question;
- b. des informations concernant les mesures prises en vue de mettre en œuvre cet instrument, une fois qu'il a été adopté ;
- c. toute observation éventuelle de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;

d. toutes les informations techniques disponibles.

Les divisions concernées se référeront notamment aux différents rapports soumis à la Conférence internationale du Travail et aux procès-verbaux des discussions, ainsi qu'aux interprétations antérieures sur des points identiques ou similaires, lorsqu'elles existent. L'attention est attirée sur le fait que le Code international du travail, ses commentaires et ses références constituent un ouvrage de référence inestimable à cet égard pour ce qui concerne la période allant jusqu'à la fin de 1951. Pour les interprétations données après cette date, la Division de l'application des décisions de la Conférence, qui possède les dossiers de ces interprétations, doit être consultée.

Si l'étude ainsi entreprise nécessite l'examen d'une législation nationale, les divisions doivent être en possession du texte des dispositions de cette législation dans l'une des langues de travail de l'Organisation. Le cas échéant, le gouvernement concerné sera invité à fournir ces textes et une lettre à cet effet lui sera adressée par la Division de l'application des décisions de la Conférence à la demande de la Division technique concernée.

6. Lorsqu'une demande d'interprétation soulève une question de terminologie, les termes anglais et français des instruments en cause sont étudiés et comparés. Il convient de noter, à cet égard, que le texte des conventions est constitué de versions en langues française et anglaise qui ont font toutes deux foi et doivent être lues conjointement pour déterminer le sens de la convention.

Les dictionnaires d'anglais utiles sont les suivants :

- a. Dictionnaires généraux: « Oxford English Dictionary » ; « New National Dictionary » de Webster ; « Encyclopedia Britannica ».
- b. Dictionnaires juridiques et ouvrages similaires: « Words and Phrases Judicially Defined » Burrows, Londres, 1943, « Law Dictionary » de Bouvier.

Les dictionnaires de français qui seront utiles sont les suivants:

- a. Dictionnaires généraux: « Dictionnaire de la langue française » de Littré ; « Larousse du XXème siècle » ; « Dictionnaire encyclopédique Quillet ».

b. Dictionnaires juridiques et ouvrages similaires: « Vocabulaire juridique », de Capitant, Paris, 1936 ; « Répertoire de droit international », de De Lapradelle et Niboyet, Paris, 1929; « Nouveau répertoire de droit » (Collection Dalloz).

Les dictionnaires comparatifs suivants seront utiles:

a. Dictionnaires généraux: Harrap's Standard French-English et English-French Dictionary.

b. Dictionnaires juridiques et ouvrages similaires: «Law Dictionary English-Español-Français-Deutsch », de Egbert, New-York, 1949 ; « Dictionnaire Juridique anglais-français », de Aglion, Paris, 1947.

7. Dès que les divisions concernées ont achevé la note sur les aspects techniques des questions soulevées, cette note est transmise à la division de l'application des décisions de la Conférence, qui prépare immédiatement le projet de réponse finale.

Le projet comprend, en règle générale, les éléments suivants :

a) une lettre d'introduction contenant les réserves générales suivantes:

« J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un mémorandum contenant l'avis du Bureau international du Travail sur la question, sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne confère aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour donner une interprétation authentique des dispositions des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail.»

b) joint à cette lettre une note dont le titre est le suivant :

« Convention concernant...

(Article...)

Mémorandum du Bureau international du travail »

Ce mémorandum est établie par la division de l'application des décisions de la Conférence, sur

la base de la ou des notes concernant les aspects techniques des problèmes soulevés.

En règle générale, cette note est rédigée selon les lignes suivantes:

(a) Citation des dispositions dont l'interprétation est demandée.

(b) Reproduction exacte de l'essentiel de la demande d'interprétation

(c) Dans les cas appropriés, étude des termes concernés conformément au paragraphe 6 ci-dessus.

(d) Un compte rendu des travaux préparatoires et des différentes données techniques.

(e) des conclusions

8. Une lettre sans note séparée, contenant à la fois la réserve générale susmentionnée et la réponse aux questions posées, peut parfois être appropriée lorsque la question soulevée est particulièrement simple et susceptible d'être traitée de manière sommaire, mais cette pratique doit être limitée aux cas exceptionnellement simples.
9. La Division de l'application des décisions de la Conférence consultera la Division juridique sur tous les points de droit. Dès que le projet est prêt, il est envoyé à la Division juridique pour avis sur l'ensemble du projet avant d'être soumis au Conseiller juridique.
10. Toutes les réponses aux demandes d'interprétation sont préparées pour la signature du Directeur général.
11. Les demandes d'interprétation qui soulèvent des questions d'intérêt général ou qui revêtent une certaine importance, ainsi que les réponses à ces demandes, sont portées à la connaissance du Conseil d'administration et publiées ultérieurement dans le Bulletin officiel.
12. Le Bureau ne donnera pas, pour le moment, d'avis sur les demandes d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, compte tenu de la procédure spéciale instituée par le Conseil d'administration pour traiter les plaintes en matière de liberté syndicale. Toute demande de ce type est

immédiatement portée à l'attention du Conseiller
juridique pour instructions.

13. Aucun projet de réponse à une demande
d'interprétation ne sera soumis au Directeur général
sans le visa du Conseiller juridique.

David A. Morse
Directeur général

Document n° 111

BIT, Instruction du Directeur général n° 337, 1968,
Procédure concernant les demandes d'interprétation
des conventions et recommandations



[Traduction non officielle]

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Distribution: A.6

1 par unité organisationnelle

Instruction du Directeur général n° 337

(En anglais uniquement)

Genève, 11 janvier 1968

PROCÉDURE CONCERNANT LES DEMANDES D'INTERPRÉTATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Toute demande d'interprétation d'une convention ou d'une recommandation internationale du travail reçue par le Bureau est immédiatement communiquée au Bureau du Conseiller juridique.
2. La demande est ensuite transmise au Service de l'application des normes, accompagnée des observations préliminaires éventuellement formulées par le Bureau du Conseiller juridique.
3. Sauf s'il apparaît possible de donner une réponse dans un délai de 15 jours à compter de la réception de la demande, le Service de l'application des normes prépare un accusé de réception provisoire.
4. Le Service de l'application des normes ajoute au dossier de la demande les références aux interprétations antérieures relatives aux problèmes soulevés, les références aux observations pertinentes de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et des autres organes de contrôle compétents, ainsi que tous les commentaires qu'elle juge opportuns à ce stade.
5. Le dossier est ensuite transmis aux services qualifiés pour traiter les aspects techniques des problèmes soulevés.
6. Chaque service technique ainsi consulté prépare le plus rapidement possible et transmet au Service de l'application des normes une note sur les aspects techniques des problèmes soulevés qui relèvent de sa compétence. A cet égard, il doit tenir compte :
 - a. des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention ou de la recommandation en question, notamment les différents rapports soumis à la Conférence internationale du Travail et les procès-verbaux des discussions ;
 - b. la mesure dans laquelle le droit et la pratique d'autres pays que celui qui présente la demande peuvent contribuer à clarifier les problèmes en cause
 - c. toute interprétation antérieure et toute observation d'un organe de contrôle ;

d. toute autre information et considération technique pertinente.

7. Le projet de réponse finale est préparé par le service de l'application des normes sur la base des différents éléments du dossier. En cas de désaccord sur les conclusions à tirer, des discussions ont lieu entre les services concernés. Dans tous les cas, le projet est transmis au Conseiller juridique pour avis et approbation.

8. Tous les services concernés par une demande d'interprétation doivent se rappeler que les versions anglaise et française des conventions et recommandations font toutes deux foi et doivent être lues conjointement afin de déterminer le sens de la convention.

Lorsqu'une demande d'interprétation nécessite l'examen d'une législation nationale, les services concernés doivent être en possession des textes pertinents dans l'une des langues de travail de l'Organisation. Le service de l'application des normes doit prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir ces textes.

9. La réponse finale comprend, en règle générale, les éléments suivants :

a. une lettre d'introduction contenant la réserve générale suivante:

« J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un mémorandum contenant l'avis du Bureau international du Travail sur la question, sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne confère aucune compétence particulière au Bureau international du Travail pour donner une interprétation authentique des dispositions des conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail. »

b. un mémorandum dont le titre est:

« CONVENTION CONCERNANT

(Article.....)

Mémorandum du Bureau international du travail »

et qui, en règle générale, est structuré comme suit :

i) citation des dispositions dont l'interprétation est demandée;

ii) reproduction de la substance de la demande d'interprétation;

iii) dans les cas appropriés, étude des termes en cause;

iv) un exposé des travaux préparatoires et des différentes données techniques;

v) des conclusions.

10. Une lettre sans mémorandum séparé, contenant à la fois la réserve énoncée au point 9a) ci-dessus et la réponse aux questions soulevées, peut être appropriée pour les questions susceptibles d'être traitées sommairement, mais devrait être limitée à des cas exceptionnellement simples.
11. Toutes les réponses aux demandes d'interprétation sont préparées pour la signature du Directeur général adjoint principal. Elles sont soumises au visa du Conseiller juridique avant d'être présentées à la signature.
12. Les demandes d'interprétation qui soulèvent des questions d'intérêt général ou qui revêtent une certaine importance, ainsi que les réponses à ces demandes, sont portées à la connaissance du Conseil d'administration et publiées ultérieurement dans le Bulletin officiel.
13. Le Bureau ne donnera pas, pour le moment, d'avis sur les demandes d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, compte tenu des procédures spéciales de traitement des plaintes en matière de liberté syndicale.
14. Cette instruction remplace l'instruction n° 45 du 23 décembre 1952.

David A. Morse
Directeur général

Document n° 112

BIT, Circulaire n° 40, 1987, Procédure concernant les demandes d'interprétation des conventions et recommandations



CIRCULAIRE DU BIT

Série: 9 - COMMUNICATIONS ET ARCHIVES

No. 40

Distribution: D¹

Date: 15.09.87

PROCEDURE RELATIVE AUX DEMANDES D'INTERPRETATION
DE CONVENTIONS ET DE RECOMMANDATIONS

1. Cette circulaire remplace l'instruction no 337 du 11 janvier 1968.
2. Toute demande d'interprétation d'une convention ou d'une recommandation internationale du travail reçue par le Bureau sera communiquée immédiatement au Service de l'application des normes du Département des normes internationales du travail, avec copie au Bureau du Conseiller juridique.
3. A moins qu'il ne paraisse possible de répondre dans les quinze jours suivant la réception de la demande, le Service de l'application des normes préparera une réponse d'attente.
4. Le Service de l'application des normes mettra au dossier contenant la demande d'interprétation des références à toutes interprétations antérieures traitant des problèmes soulevés et à tous commentaires pertinents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de tout autre organe de contrôle compétent ainsi que toutes observations qu'il estimera appropriées à ce stade.
5. La demande d'interprétation sera alors transmise au Bureau du Conseiller juridique qui fera figurer au dossier ses remarques sur les problèmes soulevés, en incluant des références à tous passages des travaux préparatoires de la convention ou de la recommandation en question qui pourraient être utiles pour préparer la réponse.
6. Le dossier sera ensuite transmis au(x) service(s) compétent(s) pour traiter des aspects techniques des problèmes soulevés.
7. Chaque service technique ainsi consulté préparera aussi rapidement que possible et transmettra au Service de l'application des normes une note sur les aspects techniques des problèmes soulevés relevant de sa compétence. A cet égard, il devra tenir compte:

¹ A toutes les unités, y compris les services extérieurs. Les chefs d'unité devront veiller à porter cette circulaire à l'attention de leur personnel.

- a) des travaux préparatoires de la convention ou de la recommandation en question, en particulier des divers rapports soumis à la Conférence internationale du Travail, des rapports des commissions de la Conférence et, pour les instruments adoptés jusqu'en 1977, des procès-verbaux de la discussion;
- b) de la mesure dans laquelle la législation et la pratique des pays autres que celui ayant présenté la demande d'interprétation sont susceptibles d'aider à éclaircir les problèmes soulevés;
- c) de toutes interprétations antérieures et de tous commentaires d'un organe de contrôle;
- d) de tous autres renseignements et considérations d'ordre technique pertinents.

8. Le projet de réponse finale sera préparé par le Service de l'application des normes sur la base des divers éléments figurant au dossier. Tout désaccord quant aux conclusions à atteindre devra être discuté entre les services intéressés. Le projet de réponse sera dans tous les cas communiqué au Conseiller juridique pour avis et approbation.

9. En traitant d'une demande d'interprétation, tous les services intéressés garderont à l'esprit que les versions anglaise et française des conventions et recommandations font également foi et doivent être lues conjointement afin de déterminer la portée de l'instrument. Lorsqu'une demande d'interprétation requiert l'examen d'une législation nationale les services intéressés devraient être en possession des textes pertinents dans l'une des langues de travail de l'Organisation. Le Service de l'application des normes prendra les mesures nécessaires pour se procurer ces textes.

10. La réponse finale comprendra, en règle générale:

- a) une lettre d'accompagnement contenant la réserve générale suivante:

"J'ai l'honneur de vous communiquer, ci-joint, un mémorandum contenant l'avis du Bureau international du Travail sur la question que vous avez soulevée. Ce mémorandum vous est adressé avec la réserve habituelle selon laquelle la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne confère aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour donner une interprétation authentique des dispositions des conventions¹ adoptées par la Conférence internationale du Travail."

- b) Un mémorandum dont le titre sera:

"CONVENTION CONCERNANT ...

(article ...)

Mémorandum du Bureau international du Travail"

¹ Au cas où la demande d'interprétation porte sur une recommandation, le terme "recommandations" doit être substitué au terme "conventions". Dans ce cas, la réponse devra être faite dans la forme visée au paragraphe 10.

et qui, en règle générale, sera rédigé de la manière suivante:

- i) citation des dispositions sur lesquelles porte la demande d'interprétation;
- ii) reproduction de l'essentiel de la demande d'interprétation;
- iii) le cas échéant, étude des termes dont il s'agit;
- iv) exposé des travaux préparatoires et des diverses considérations d'ordre technique;
- v) conclusions.

11. Une lettre sans mémorandum séparé, et contenant à la fois la réserve mentionnée au point 9 a) ci-dessus et la réponse aux questions soulevées, sera normalement suffisante dans les cas où les gouvernements ne demandent pas expressément un avis formel ou officiel. Toutefois, lorsque les questions soulevées sont susceptibles de présenter un intérêt général, un mémorandum formel devra être préparé à moins que le gouvernement n'ait expressément demandé un avis officieux. En cas de doute, la décision quant à la forme de la réponse doit être prise d'un commun accord entre le Bureau du Conseiller juridique et le Service de l'application des normes.

12. Toutes les réponses aux demandes d'interprétation seront préparées à la signature du Directeur du Département des normes internationales du travail. Elles doivent avoir le visa du Conseiller juridique avant d'être envoyées à la signature.

13. Les mémorandums d'interprétation sont portés à l'attention du Conseil d'administration et publiés ultérieurement au Bulletin officiel.

Francis Blanchard,
Directeur général.

Document n° 113

BIT, Avis informels du Bureau concernant les normes internationales du travail, IGDS Numéro 565 (Version 1), 2020





28 mai 2020

Avis informels du Bureau concernant les normes internationales du travail

Introduction

1. La présente procédure révisé et met à jour la circulaire du BIT n° 40, Série 9, *Procédure relative aux demandes d'interprétation de conventions et de recommandations*.
2. La présente procédure est publiée en vertu de l'article 8 de la Constitution de l'OIT, qui confère au Directeur général la responsabilité de la bonne marche du Bureau.
3. La présente procédure prend effet à la date de sa publication.

Champ d'application et objet

4. Le Bureau est appelé régulièrement à donner des éclaircissements, ou à exprimer ses vues, au sujet du champ d'application et du sens des dispositions des conventions et des recommandations internationales du travail. Les gouvernements lui adressent ce type de demande lorsqu'ils envisagent de ratifier une convention internationale du travail, ou lorsqu'après l'avoir ratifiée ils mettent en œuvre ses dispositions. De telles demandes émanent également d'organisations d'employeurs et de travailleurs, nationales ou internationales, et d'autres organisations internationales au sein ou en dehors du système des Nations Unies.
5. L'objet de la présente procédure est de garantir que le Bureau dispose de procédures dûment établies et uniformes pour formuler rapidement des avis informels rigoureux et cohérents en ce qui concerne le champ d'application et le sens des dispositions des normes internationales du travail.
6. Dans l'exercice des fonctions générales qui lui incombent en vertu de l'article 10 de la Constitution, le Bureau a établi de longue date une pratique consistant à fournir des avis informels au sujet du champ d'application et du sens des dispositions des normes internationales du travail. Ces avis sont avant tout fondés sur une analyse minutieuse des travaux préparatoires ayant abouti à l'adoption des instruments en question. Ils sont utiles dans la mesure où le Bureau possède les moyens techniques, les compétences linguistiques et une longue expérience du traitement de ces demandes, qui lui permettent de donner des réponses documentées et cohérentes.
7. Dans le passé, les avis informels du Bureau étaient communiqués au Conseil d'administration et certains étaient en outre publiés au *Bulletin officiel* sous la forme de mémorandums du Bureau, mais ces deux pratiques ont été abandonnées. Ces dernières années, la seule exception a concerné de nombreux avis du Bureau relatifs

aux dispositions de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006) et de la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, qui ont été publiés dans les trois langues officielles sous la forme de questions fréquemment posées, préalablement anonymisées.

8. Les demandes d'avis et d'orientations adressées au Bureau portent essentiellement sur des aspects techniques précis des normes internationales du travail. Afin d'éviter toute confusion avec les moyens prévus par l'article 37 de la Constitution pour obtenir une interprétation des conventions internationales du travail faisant autorité et ayant une valeur juridique contraignante, le Bureau fournit ses avis informels – selon une pratique établie de longue date – avec une réserve selon laquelle la Constitution ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions et recommandations et que tout point de vue exprimé en la matière l'est sans préjudice de la position susceptible d'être adoptée par les organes de contrôle de l'OIT.
9. Le Bureau fournit ses avis informels en partant du principe qu'ils sont de nature administrative et qu'ils sont dépourvus d'une valeur juridique contraignante.

Responsabilités

10. Élément essentiel de la promotion du rôle des normes internationales du travail dans la réalisation des objectifs de l'Organisation, les avis informels du Bureau appellent des approches bien coordonnées, des procédures de contrôle rigoureuses et un degré de formalité adéquat.
11. Le Bureau du Conseiller juridique (JUR) et le Département des normes internationales du travail (NORMES) sont chargés au premier chef d'élaborer les avis informels du Bureau dans les meilleurs délais et de veiller à ce qu'ils répondent aux critères de rigueur juridique et d'excellence technique les plus élevés. Il sera demandé à d'autres unités compétentes, le cas échéant, de fournir des informations comme des données techniques ou statistiques ou des éléments de preuve empiriques concernant la question visée, afin d'assurer la pertinence pratique des avis émis.
12. Il convient de ne pas confondre les demandes d'avis informels avec des demandes d'explications concrètes qui n'exigent pas une analyse juridique approfondie du texte des instruments internationaux du travail ni de l'historique de leurs négociations et qui ne nécessitent pas non plus des consultations ou une validation en interne. En cas de doute sur le point de savoir si une communication donnée revient, intégralement ou en partie, à demander des éclaircissements sur le champ d'application et le sens d'une ou de plusieurs dispositions d'une convention ou d'une recommandation internationale du travail, il y a lieu de s'adresser à NORMES qui recommandera la marche à suivre, en consultation avec JUR.

Procédure

13. Les avis informels du Bureau sont fournis uniquement sur une demande présentée par écrit ou transmise par voie électronique. Aucune réponse ne peut être communiquée, à titre officiel ou officieux, au nom du Bureau si elle n'a pas été préalablement visée et approuvée conformément à la procédure exposée ci-après.
14. Toutes les demandes portant sur le champ d'application et le sens de dispositions des conventions ou des recommandations internationales du travail doivent être transmises à NORMES afin qu'il y soit donné suite selon les modalités énoncées dans les paragraphes 15 à 22 ci-dessous.

15. Lorsqu'il accuse réception de ces demandes, NORMES indique les délais dans lesquels la réponse du Bureau devrait être communiquée et précise également que l'avis informel peut être rendu public, à moins que l'auteur de la demande ne souhaite pas voir divulguer son identité ni aucun élément de contexte.
16. NORMES transmet la demande à l'unité ou aux unités techniques, le cas échéant, qui ont une connaissance spécialisée et une expertise du domaine dont relèvent la ou les questions soulevées.
17. NORMES procède à une première analyse technique de la demande, en tenant compte par ailleurs de toute contribution reçue de la part de l'unité ou des unités techniques compétentes, et la transmet à JUR avec toutes les pièces justificatives et la documentation générale dans les dix (10) jours ouvrables suivant la date de réception.
18. JUR prépare un projet d'avis informel conformément aux orientations figurant aux paragraphes 23 à 29 ci-dessous et le diffuse pour commentaires dans les dix (10) jours ouvrables suivant la date de réception.
19. En cas de questions politiquement sensibles ou controversées, le projet d'avis officieux est transmis, pour examen et approbation, au Cabinet du Directeur général et à la Directrice générale adjointe pour les politiques.
20. L'avis officieux du Bureau est ensuite établi dans sa version définitive et distribué sous la forme d'une lettre officielle signée au nom du Directeur général du BIT par la Directrice de NORMES.
21. Hormis dans le cas de demandes particulièrement longues ou complexes, les avis officieux du Bureau doivent être émis dans un délai d'un mois suivant la date de réception.
22. Dans des cas très exceptionnels, le Bureau peut estimer qu'il ne serait pas judicieux d'exprimer un quelconque point de vue sur une question déterminée et refuser en conséquence de formuler un avis informel.

Méthodologie

23. Lors de l'élaboration d'un avis informel du Bureau, et plus précisément lors de l'analyse du sens ordinaire des termes et expressions employés dans les normes internationales du travail à la lumière de l'objet et du but de ces instruments, une attention particulière doit être accordée aux points suivants:
 - a) les travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention ou de la recommandation en question, notamment les divers rapports soumis à la Conférence internationale du Travail et les rapports des commissions de la Conférence;
 - b) les travaux pertinents ayant éventuellement suivi l'adoption de la convention ou de la recommandation en question, comme l'élaboration de principes directeurs ou d'un recueil de directives pratiques, la tenue d'une discussion générale ou récurrente, l'établissement d'un manuel du Bureau, etc.;
 - c) l'emploi de termes identiques ou similaires dans d'autres conventions ou recommandations et les travaux préparatoires ayant abouti à leur adoption;
 - d) toute indication utile figurant dans les commentaires, conclusions ou recommandations des organes de contrôle de l'OIT, selon le cas;

- e) tout avis informel déjà émis par le Bureau sur la même question ou sur une question similaire;
 - f) les dispositions pertinentes de la législation nationale, dont l'examen critique est demandé;
 - g) la mesure dans laquelle la législation et la pratique d'autres pays que celui ayant présenté la demande sont susceptibles d'aider à éclaircir la ou les questions soulevées;
 - h) la mesure dans laquelle des sources comme les décisions de justice ou la doctrine peuvent aider à éclaircir la ou les questions soulevées;
 - i) les informations techniques pertinentes, telles que les statistiques et autres données empiriques, figurant dans les publications officielles du BIT;
 - j) toute autre source d'information susceptible de présenter un intérêt en l'espèce.
24. Il convient en outre de dûment tenir compte de toute différence pertinente qu'il pourrait y avoir, d'un point de vue terminologique, stylistique ou syntaxique, entre les versions anglaise et française, qui font également foi, des normes internationales du travail en question.

Forme et structure

25. Les avis informels du Bureau doivent suivre, dans toute la mesure possible, une structure type comportant les éléments suivants:
- a) un résumé de la demande d'avis informel qui ne doit pas s'écarter de la terminologie utilisée dans ladite demande;
 - b) une réserve générale libellée comme suit: «Les indications qui suivent sont formulées avec la réserve habituelle selon laquelle la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ne confère aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour donner une interprétation des dispositions des conventions et des recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail faisant autorité et l'avis exprimé par le Bureau l'est sans préjudice de la position susceptible d'être adoptée en la matière par les organes de contrôle de l'OIT.»;
 - c) le texte de toutes les dispositions pertinentes de la(des) convention(s) ou de la(des) recommandation(s) concernée(s);
 - d) un compte rendu détaillé des travaux préparatoires susceptibles d'apporter un éclairage utile sur l'intention qui animait les rédacteurs tripartites de la ou des dispositions concernées et sur les divers intérêts, préoccupations et compromis qui étaient en jeu lors de ce processus;
 - e) une analyse des autres sources d'information pertinentes à même de corroborer, ou de contredire, toute constatation ou hypothèse fondée sur les travaux préparatoires;
 - f) les conclusions du Bureau quant au champ d'application et au sens de la ou des dispositions concernées, à la lumière de l'intention des rédacteurs, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires, et compte tenu également de toutes les autres sources pertinentes.

26. Dans le cas où la demande contient plusieurs questions, chaque question fait l'objet d'une analyse et d'une réponse distinctes.
27. Les avis informels du Bureau doivent se fonder pour l'essentiel sur les documents du BIT accessibles au public comme les comptes rendus des travaux de la session annuelle de la Conférence ou de réunions tripartites, les principes directeurs, les recueils de directives pratiques ou les manuels du Bureau et les documents finals des organes de contrôle.
28. Dénommés «avis informels», les points de vue exprimés par le Bureau peuvent être également qualifiés d'«indications», d'«observations » ou d'«éclaircissements». Le terme «interprétation» ne peut pas être utilisé pour désigner des avis informels du Bureau.
29. Dans un souci de lisibilité et de commodité, les avis informels du Bureau ne doivent comporter qu'un nombre limité de notes de bas de page et de références bibliographiques, tous les documents cités en référence devant être joints ou rendus accessibles via des liens Internet.

Publicité et diffusion

30. Tous les avis informels du Bureau seront publiés sur le site Web public de l'OIT dans une section spécialement prévue à cet effet de la base de données NORMLEX.
31. La reproduction, ou toute autre utilisation, des avis informels du Bureau est permise aux fins de l'élaboration d'outils et de supports visant à promouvoir les normes internationales du travail, selon qu'il convient. En cas de demande de renseignements concernant la possibilité de reproduire des avis informels du Bureau, ou d'y faire référence, NORMES conseillera sur la marche à suivre, en consultation avec JUR.
32. Certains avis informels du Bureau peuvent être communiqués au Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies en vue de leur publication dans *l'Annuaire juridique des Nations Unies*.

Informations complémentaires

33. Toute question concernant la présente procédure doit être adressée au Bureau du Conseiller juridique (jur@ilo.org) ou au Département des normes internationales du travail (normes@ilo.org).

Greg Vines
Directeur général adjoint
pour la gestion et la réforme

Document n° 114

BIT, avis informel relatif à la convention sur le travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006), daté du 29 juillet 2016



[Traduction non officielle]

cc: Secrétaire permanent
Ministère des Affaires étrangères
Equipe du travail décent-Bangkok
Bureau Pays -Suva
JUR
SECTOR
Chrono NORMES

Captain Thomas F. Heinan
Commissaire adjoint des Affaires
Maritimes de la République des Îles
Marshall
c/o International Registries, Inc. 11495,
Commerce Park Road RESTON,
VA20191-1507
Etats-Unis d'Amerique

Mr Allan Schwartz
Administrateur principal – Unité de la
sécurité des navires Autorité
australienne de la sécurité maritime
(AMSA) Level 3, 82 Northbourne Ave.
Braddon ACT 2612
GPO Box 2181 - CANBERRA, ACT
2601
Australie

ACD 5-186

29 juillet 2016

Messieurs,

Je me réfère à votre lettre datée du 23 octobre 2015 dans laquelle l'Autorité australienne de sécurité maritime (AMSA) et la République des Îles Marshall (RMI) ont demandé conjointement l'avis de l'Organisation internationale du Travail concernant la durée maximale continue pendant laquelle un marin peut servir à bord sans prendre de congé à la lumière des dispositions des normes A2.4 et A2.5 de la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006) sur le congé annuel payé et le rapatriement.

J'ai le plaisir de vous fournir les explications suivantes, étant entendu que la Constitution de l'OIT ne confère aucune compétence particulière au Bureau pour donner une interprétation faisant autorité d'une convention internationale du travail et que les opinions exprimées sont sans préjudice de toute position que les organes de contrôle de l'OIT pourraient prendre à l'égard du sujet traité. Il est également entendu que les informations suivantes ne peuvent donner une appréciation sur la conformité de la législation australienne ou de la RMI avec les dispositions de la MLC, 2006, ce mandat étant réservé aux organes de contrôle de l'OIT.

Comme indiqué ci-dessus, les dispositions pertinentes de la MLC, 2006 sont la règle 2.4 et les normes A2.4 et A2.5, paragraphe 2(b). Les deux normes s'adressent à l'État du pavillon en tant qu'entité responsable de la réglementation et de la mise en œuvre. Ces dispositions se lisent comme suit:

Règle 2.4

1. Tout Membre exige que les gens de mer employés sur des navires battant son pavillon aient droit à un congé annuel rémunéré dans les conditions voulues, conformément aux dispositions du code.
2. Des permissions à terre sont accordées aux gens de mer dans un souci de santé et de bien-être, pour autant qu'elles soient compatibles avec les exigences pratiques de leur fonction.

Norme A2.4

1. Tout Membre adopte une législation qui détermine les normes minimales de congé annuel applicables aux gens de mer engagés sur des navires battant son pavillon, en tenant dûment compte des besoins particuliers des gens de mer en matière de congé.
2. Sous réserve des dispositions de toute convention collective ou législation prévoyant un mode de calcul approprié tenant compte des besoins particuliers des gens de mer à cet égard, les congés payés annuels sont calculés sur la base d'un minimum de 2,5 jours civils par mois d'emploi. Le mode de calcul de la période de service est fixé par l'autorité compétente ou l'organisme approprié dans chaque pays. Les absences au travail justifiées ne sont pas comptées comme congé annuel.
3. Tout accord portant sur la renonciation au droit au congé payé annuel minimum défini dans la présente norme, sauf dans les cas prévus par l'autorité compétente, est interdit.

Normes A2.5.1, paragraphe 2 b)

Tout Membre veille à ce que des dispositions appropriées soient prévues dans sa législation ou d'autres mesures ou dans les conventions collectives, prescrivant: [...]

b) la durée maximale des périodes d'embarquement au terme desquelles les gens de mer ont droit au rapatriement; ces périodes doivent être inférieures à douze mois; [...]

La convention énonce les deux principes normatifs suivants, distincts mais interdépendants : premièrement, les gens de mer ont le droit d'être renvoyés chez eux sans frais à intervalles réguliers ne dépassant pas une année de service continu et, deuxièmement, les gens de mer doivent bénéficier d'au moins 30 jours de congés payés pour une année de service. Alors que le premier principe est spécifique à l'emploi maritime, le second est un droit des travailleurs bien établi, applicable à tous les secteurs économiques et à tous les travailleurs. L'interdépendance de ces principes est mise en évidence par le fait qu'en vertu de la MLC, 2006, le congé annuel payé doit être pris, en principe, dans le lieu où le marin a des liens étroits et/ou a le droit d'être rapatrié. Il découle de ces principes, pris conjointement, que la période maximale de service à bord sans congé est de 11 mois.

Cela dit, les questions du rapatriement et des congés annuels doivent être examinées séparément.

Comme le prévoit la règle 2.5, paragraphe 1, les gens de mer ont le *droit* d'être rapatriés. Cependant, lorsque le droit au rapatriement est ouvert, les gens de mer peuvent décider, pour diverses raisons, de ne pas exercer ce droit. L'Etat du pavillon peut donc prévoir l'extinction de ce droit s'il n'est pas réclamé dans un délai raisonnable défini par la législation nationale ou par une convention collective (voir le principe directeur B2.5.1, paragraphe 8).

La situation est différente en ce qui concerne le congé annuel. Bien que le congé annuel payé soit également un droit, la norme A2.4 stipule explicitement que tout accord portant sur la renonciation au droit au congé payé annuel minimum défini dans la présente norme, sauf dans les cas prévus par l'autorité compétente, *est interdit*. En règle générale, donc, tout accord par lequel, par exemple, les gens de mer recevraient une somme d'argent en lieu et place du congé

annuel ne serait pas conforme à la convention. Cette interdiction vise clairement à garantir la réalisation effective de l'objectif de la règle 2.4, qui est de veiller à ce que les gens de mer bénéficient chaque année d'une période de congé pour leur santé et leur bien-être, ce qui est également intrinsèquement lié à la sécurité et à la sûreté des navires. L'objectif de la règle 2.4 est évidemment de prévenir la fatigue et tous les risques qui y sont liés et donc d'encourager les gens de mer à prendre un congé annuel plutôt que d'entreprendre des voyages consécutifs.

Il convient de noter à cet égard que, contrairement à la plupart des dispositions des conventions antérieures n^{os} 91 et 146 sur le congé annuel payé qui ont été reprises dans la ligne directrice B2.5, l'interdiction de renoncer au droit au congé annuel ("opting out") figure parmi les principes contraignants de la norme A2.4.

Toutefois, la norme A2.4(3) de la MLC, 2006 n'établit pas une interdiction absolue puisque des exceptions peuvent être autorisées par l'autorité compétente. Bien que la convention soit muette sur la nature et la portée des exceptions autorisées, il y a de bonnes raisons de penser que cette disposition doit être interprétée de manière restrictive, tout comme les articles correspondants des conventions n^{os} 91 et 146 - que la norme A2.4(3) remplace - et qui n'autorisaient le remplacement d'un congé annuel par un paiement en espèces que dans des "cas très exceptionnels lorsque les nécessités du service l'exigeront" (article 3(7) de la convention n^o 91) ou dans des "cas exceptionnels" (article 9 de la convention n^o 146). En revanche, interpréter la norme 2.4, paragraphe 3, de la MLC, 2006 comme une autorisation générale de renoncer au congé annuel en échange d'une indemnité en espèces ou autre irait à l'encontre de l'objet et du but mêmes des droits au congé annuel et au rapatriement et viderait pratiquement de leur substance les articles pertinents de la convention. En fin de compte, il appartiendrait aux organes de contrôle de l'OIT d'évaluer la conformité de toute exception à l'interdiction de renoncer au congé annuel adoptée par les États du pavillon avec la lettre et l'esprit de la MLC, 2006.

Sur la base des considérations générales ci-dessus, le Bureau souhaite formuler les commentaires suivants en réponse aux questions concrètes posées dans votre lettre :

1. *Est-ce que 11 mois est la durée maximale "par défaut" pendant laquelle un marin peut servir à bord d'un navire, ou est-ce que le marin peut choisir de servir de manière continue à bord plus longtemps ?*

La lecture combinée des dispositions de la MLC, 2006, relatives au congé annuel et au rapatriement montre clairement que la durée maximale du service continu à bord sans congé est de 11 mois. Sous réserve des exceptions limitées qui peuvent être autorisées par la législation nationale, tout accord visant à renoncer au congé annuel est interdit, et les gens de mer ne peuvent donc pas décider de leur propre chef d'effectuer un service continu à bord pendant des périodes plus longues.

2. *Si le marin choisit de rester plus longtemps à bord, peut-il le faire en concluant un contrat d'engagement maritime (CEM) initial et/ou une période continue plus longue à bord, ou cela ne peut-il se faire qu'au moyen d'un CEM prolongé ou d'un nouveau CEM ?*

La norme A2.4(3) de la MLC, 2006 interdit en principe de renoncer au congé annuel payé, et les gens de mer ne peuvent donc pas choisir de servir à bord pendant des périodes plus longues sans prendre de congés. En outre, un CEM initial prévoyant expressément une période continue plus longue à bord contreviendrait ouvertement aux exigences de la norme A2.4(2) et de la norme

A2.5(2)(b) et serait donc inacceptable. Les CEM doivent être conformes aux normes pertinentes de la convention, à savoir prévoir au moins 2,5 jours civils de congé payé par mois d'emploi et spécifier une période de service maximale de moins de 12 mois à l'issue de laquelle un marin aurait le droit d'être rapatrié sans frais pour lui.

Quoi qu'il en soit, la durée du contrat d'engagement du marin ne doit pas être confondue avec la protection des droits au rapatriement et au congé annuel, dans la mesure où la norme A2.5, paragraphe 2, point b), de la MLC, 2006, ne réglemente pas la période contractuelle maximale après laquelle un contrat d'engagement devrait expirer. On peut se référer, à cet égard, à la norme A2.1, paragraphe 4(g)(i), qui prévoit expressément un contrat d'engagement des gens de mer pour une durée indéterminée. Par conséquent, tant que les droits au rapatriement et au congé annuel sont garantis conformément aux dispositions pertinentes de la MLC, 2006, les gens de mer peuvent conclure des CEM couvrant des périodes supérieures à 11 mois.

3. *Si un marin peut choisir de rester plus longtemps à bord, y a-t-il ou devrait-il y avoir une limite au temps total qu'il peut passer consécutivement à bord, compte tenu des facteurs de fatigue et de sécurité ?*

Voir sous les questions 1 et 2 ci-dessus.

4. *Qu'est-ce qui empêche un marin (volontairement ou non) de signer à plusieurs reprises des CEM consécutifs et donc de rester à bord pour une durée indéterminée ?*

Les normes A2.4 et A2.5, prises conjointement, établissent une période continue maximale de 11 mois pendant laquelle un marin peut servir à bord sans congé. Signer des CEM consécutifs avec le même armateur sans interruption pour le congé annuel irait à l'encontre de la *ratio legis* de la règle 2.4 qui est de s'assurer que les gens de mer disposent d'un congé suffisant. Cela reviendrait également à un accord à peine déguisé de renoncement au congé annuel, ce qui est en principe interdit par la norme A2.4(3). La signature d'un CEM avec un autre armateur pendant le congé annuel (lors du rapatriement ou non, pour un navire différent ou pour le même navire) est plus difficile à contrôler, bien que l'autorité compétente puisse, notamment dans le cadre de la réglementation des services de recrutement et de placement, adopter des dispositions spécifiques pour empêcher une telle pratique. Il convient de noter, en passant, qu'en vertu de l'article 13 de la convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970, qui est l'instrument le plus récent de l'OIT en la matière, "l'autorité compétente ou l'organisme approprié dans chaque pays peut adopter des règles particulières visant les cas où une personne employée exerce durant son congé une activité rémunérée incompatible avec l'objet de ce congé".

En tout état de cause, le fait qu'il puisse être nécessaire de clarifier l'application pratique de la norme A2.4(3) ne signifie pas que la convention reconnaît un droit illimité à la prolongation ou au renouvellement ininterrompu du contrat sur la base du consentement du marin. Cela viderait les règles 2.4 et 2.5 de leur sens et contredirait l'orientation générale de la convention, qui met l'accent sur les mesures et les politiques visant à assurer des conditions de travail et de vie décentes, à prévenir la fatigue et à améliorer la santé et la sécurité au travail.

Enfin, en ce qui concerne la situation évoquée à la question 4 d'un marin signant des CEM consécutifs sur une base non volontaire (par crainte, par exemple, de ne pas être réembauché), il convient de noter que cela pourrait constituer une situation de travail forcé au sens de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et violerait donc les droits fondamentaux des gens de mer tels qu'ils sont énoncés à l'article III de la MLC, 2006.

5. *Un marin qui a signé des CEM consécutifs perd-il son droit au rapatriement, autrement que par l'expiration ou la résiliation de ce nouvel accord, parce qu'il/elle a renoncé à ses droits en vertu de la norme A2.5.2(b) ? En d'autres termes, si le marin choisit de prolonger la durée de son séjour à bord, disons de 4 mois, peut-il ensuite choisir, disons après 2 mois, de revenir sur son choix sans pénalité ou doit-il le faire par le biais des dispositions de résiliation de l'article A2.5.1(b)?*

Comme expliqué ci-dessus, bien que les gens de mer puissent décider de ne pas exercer leur droit au rapatriement, ils ne peuvent pas signer des CEM consécutifs dépassant la période de service maximale "par défaut" de 11 mois, car cela impliquerait qu'ils renoncent à leur droit au congé annuel payé, ce qui est en principe interdit par la norme A2.4(3). Les gens de mer ne peuvent pas librement "choisir de prolonger leur durée à bord" sans prendre de congé, sauf dans les cas autorisés par les lois et règlements nationaux qui déterminent les normes minimales en matière de congé annuel. La question de savoir si les gens de mer qui, dans les conditions limitées prescrites par la législation nationale, peuvent continuer à servir à bord du navire sans prendre de congé, peuvent exercer leur droit au rapatriement seulement à la fin du nouvel accord ou seulement à la fin de cet accord pour des raisons justifiées, est une question qui doit être déterminée par l'État du pavillon. Ce faisant, l'État du pavillon doit tenir dûment compte de la directive B2.5(8), qui prévoit que le droit au rapatriement ne peut s'éteindre que s'il n'est pas exercé dans un délai raisonnable défini par la législation ou la réglementation nationale ou les conventions collectives.

6. *Si le marin choisit de prolonger son séjour à bord au-delà de 12 mois, à quel moment et sur quelles indications l'État du pavillon applique-t-il ses obligations en vertu de la règle 2.4 pour exiger que les gens de mer bénéficient de leur congé payé ?*

Voir les questions 1 et 2 ci-dessus.

7. *La question fréquente C.2.5g indique clairement que le choix de ne pas exercer le droit au rapatriement appartient au marin et à lui seul. La directive B2.4.2.1 de la MLC, 2006, précise clairement que le moment où le congé annuel doit être pris devrait être déterminé par l'armateur (à moins qu'il ne soit fixé par des règlements, une convention collective, une sentence arbitrale ou d'autres moyens conformes à la pratique nationale). L'une est une question fréquente (FAQ) et l'autre une ligne directrice, mais les deux semblent se contredire. Devrait-il y avoir une autre question fréquente, à savoir : « L'armateur peut-il décider de ne pas offrir le rapatriement lorsque le droit est ouvert ? »*

Toute décision de l'armateur refusant le droit au rapatriement lorsque ce droit se présente serait contraire à la règle 2.5 de la MLC, 2006. En outre, elle conduirait le marin à dépasser la période maximale continue de 11 mois sans

prendre de congé, et serait donc contraire à la règle 2.4 de la MLC, 2006.

Veillez noter que l'édition actuelle des *Questions fréquentes* sera révisée en temps utile afin de garantir sa mise à jour.

J'espère que ces explications aideront l'AMSA et la RMI à parvenir à une compréhension commune des dispositions pertinentes de la Convention et faciliteront ainsi la mise en œuvre harmonieuse et efficace de la Convention.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée,

Corinne Vargha
Directrice du
Département des
normes internationales
du travail

Document n° 115

BIT, avis informel relatif à la convention n° 185, daté
du 22 décembre 2020



► **Département des normes
internationales du travail**

T: +41 22 799 71 55
E: normes@ilo.org
E:ACD

Mme Sofie Eistorp Jørgensen
Conseillère spéciale
Autorité maritime danoise
Caspar Brands Plads 9
DK-4220 Korsør
DANEMARK

Le 22 décembre 2020

Madame,

J'ai l'honneur de me référer à vos lettres des 10 et 14 décembre 2020, par lesquelles vous demandez l'avis du Bureau international du Travail, principalement sur la question de savoir si un État partie à la Convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, telle qu'amendée, a l'obligation de reconnaître les pièces d'identité des gens de mer délivrées en vertu de Convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958.

Les indications suivantes sont soumises à la réserve habituelle selon laquelle la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ne confère aucune compétence particulière au Bureau international du Travail pour donner une interprétation faisant autorité des dispositions des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail et l'avis du Bureau est sans préjudice de la position que les organes de contrôle de l'OIT pourraient prendre à ce sujet.

Concrètement, vous demandez des éclaircissements sur la question de savoir si un État membre qui est partie à la convention n° 185 est obligé de reconnaître les pièces d'identité des gens de mer délivrées en vertu de la convention n° 108, et si cela fait une différence si cet État membre était auparavant lié par la convention n° 108.

Les dispositions pertinentes des deux instruments sont l'article 13 de la convention n° 108 et l'article 10 de la convention n° 185, qui se lisent comme suit :

Article 13

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

(a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 9 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;

(b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 10

La présente convention révisé la convention sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958.

Il résulte des dispositions ci-dessus que la ratification par un Membre de la convention n° 185 -- "la nouvelle convention portant révision" au sens de l'article 13, paragraphe 1, de la convention n° 108 -- entraîne la dénonciation immédiate de la convention n° 108. Il s'ensuit que, lors de la ratification de la convention n° 185, un Membre qui avait précédemment ratifié la convention n° 108 est libéré avec effet immédiat de toute obligation de continuer à appliquer cette convention, y compris l'obligation de permettre l'entrée sur son territoire des gens de mer titulaires de pièces d'identité des gens de mer délivrées en application de cette convention. Cela est conforme au principe *pacta sunt servanda* codifié à l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, selon lequel tout traité en vigueur ne lie que ses parties, ainsi qu'à l'article 70 de la même convention, selon lequel l'extinction d'un traité en vertu de ses dispositions libère les parties de toute obligation d'exécuter le traité à l'avenir. Il est rappelé, à cet égard, que la révision d'une convention internationale du travail par l'adoption d'une nouvelle convention de révision a été la méthode la plus fréquemment utilisée pour réviser les conventions de l'OIT. La possibilité de ratifier une nouvelle convention portant révision et la dénonciation concomitante de plein droit de la convention révisée (également connue sous le nom de dénonciation "automatique") est spécifiquement prévue dans les clauses finales de la plupart des conventions de l'OIT.

En outre, il ressort des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention n° 185 que, si le Conseil d'administration avait initialement envisagé de modifier la convention n° 108 par l'adoption d'un protocole, l'opinion majoritaire exprimée au cours du processus de consultation a fait ressortir la nécessité d'une nouvelle convention révisée comme le moyen le plus approprié pour atteindre l'objectif d'une meilleure identification des gens de mer (BIT : Mise au point d'un système plus sûr d'identification des gens de mer, Rapport VII(2B), CIT, Genève, 91^e session, 2003). En l'occurrence, la convention n° 185 a été adoptée en 2003 pour remplacer la convention n° 108, qui était dépassées pour ce qui est des mesures de sécurité. Si, dans son préambule, la nouvelle convention reconnaît "les principes consacrés dans la convention sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958, concernant la facilitation de l'entrée des gens de mer sur le territoire des Membres aux fins d'une permission à terre, d'un transit, d'un embarquement sur un autre navire ou d'un rapatriement", elle s'écarte considérablement de l'ancienne convention en ce qui concerne le contenu et la forme des PIM, car les documents utilisés dans le cadre de cette convention ne correspondent plus aux réalités modernes et aux besoins en matière de sécurité. Une procédure accélérée a été adoptée par l'OIT pour permettre l'adoption et la mise en œuvre rapides de la convention afin d'apporter une réponse efficace aux préoccupations accrues en matière de sécurité après les événements du 11 septembre 2001. En bref, la convention n° 185 prévoit une obligation mutuelle de reconnaissance des pièces d'identité des gens de mer délivrées par les autorités compétentes des États parties conformément aux normes techniques qui y sont énoncées. Elle ne contient

cependant aucune obligation de reconnaître les documents délivrés en application de la convention n° 108 ni aucune mesure transitoire à cet effet. La seule mesure transitoire prévue à l'article 9 de la convention vise plutôt à accélérer la transition entre l'ancien système de la convention n° 108 et les PIM technologiquement avancées de la nouvelle convention.

Ainsi, les termes de la convention n° 185 et l'histoire législative confirment une intention claire de libérer dès que possible les pays de leur obligation de reconnaître les PIM délivrées en vertu de la convention n° 108 dont les caractéristiques de sécurité étaient considérées comme gravement insuffisantes. Le Bureau a exprimé le même point de vue dans un avis informel préparé en 2007 en réponse à une demande du gouvernement de l'Estonie (voir copie ci-jointe). Par conséquent, outre le fait qu'elle est juridiquement infondée, la suggestion selon laquelle les États parties à la convention n° 185 devraient continuer à reconnaître les pièces d'identité des gens de mer délivrées en vertu de la convention n° 108, qui sont beaucoup moins sophistiquées et moins sûres, serait incompatible avec l'objet et le but de la convention n° 185, qui a introduit une pièce d'identité internationale uniforme pour les gens de mer, dotée de caractéristiques de sécurité et biométriques modernes.

A toutes fins utiles, on peut se référer, à ce stade, à la [Résolution concernant les questions relatives au travail maritime et la pandémie de COVID-19](#), qui a été adoptée par le Conseil d'administration du BIT le 8 décembre 2020 (GB.340/Résolution (Rev.2)) et qui demande instamment à tous les Membres, conformément aux lois et réglementations nationales applicables, "d'envisager d'accepter les documents internationalement reconnus dont sont munis les gens de mer, y compris les pièces d'identité délivrées conformément aux conventions nos 108 et 185 de l'OIT". Il est néanmoins rappelé que cette résolution vise à faciliter le transit des gens de mer pendant la pandémie et ne crée pas de nouvelles obligations juridiques pour les États parties aux conventions respectives.

Dans votre communication, vous souhaitez également savoir quelles informations un État partie à la convention n° 108, qui ratifie la convention n° 185, fournit au Bureau (par exemple, la date prévue d'entrée en vigueur de la convention n° 185 ou une déclaration indiquant si le Membre continuera à reconnaître les pièces d'identité des gens de mer délivrées en vertu de la convention n° 108). À cet égard, les archives du Bureau montrent qu'aucun instrument de ratification n'a jamais contenu ou été accompagné d'une déclaration par laquelle un État ratifiant s'engageait continuer à reconnaître les documents délivrés en vertu de la convention n° 108 (ou indiquant une intention à cette fin). Une telle décision relèverait, en tout état de cause, de la politique intérieure et ne constituerait pas une exigence juridique pour les États qui ratifient la convention n° 185.

Enfin, vous demandez des éclaircissements sur le type d'informations, le cas échéant, qu'un État partie à la convention n° 185 est tenu de transmettre, en particulier aux États parties à la convention n° 108, par exemple pour savoir si l'État concerné continuera à reconnaître les pièces d'identité des gens de mer délivrées en vertu de la convention n° 108. À cet égard, le Bureau confirme que la convention n° 185 ne prévoit aucune obligation pour les États parties de communiquer des informations de quelque nature que ce soit aux États qui restent liés par l'ancienne convention n° 108.

J'espère que les éclaircissements ci-dessus seront utiles à l'Autorité maritime danoise.

[Salutations],

[Signé]

Corinne Vargha
Directrice du Département des normes
internationales du travail

Document n° 116

BIT, avis informel relatif à la convention n° 155, daté
du 31 janvier 2022



► **Département des normes
internationales du travail**

T: +41 22 799 71 55
E: normes@ilo.org
E:ACD 5-131/8-2-337-131

Mr Sebastian Müller
Division VIb2 "International
Labour Organisation (ILO),
United Nations"
Federal Ministry of Labour and
Social Affairs
Wilhelmstr. 49
D-10117 Berlin
Allemagne

Genève, 31 janvier 2022

Monsieur,

Il est fait référence à votre message électronique du 27 décembre 2021 adressé au Bureau du Conseiller juridique demandant un avis informel concernant le champ d'application de la Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

J'ai le plaisir de fournir les indications suivantes, sous la réserve habituelle selon laquelle la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ne confère aucune compétence spéciale au Bureau international du Travail pour donner une interprétation des dispositions des conventions et des recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail faisant autorité et l'avis exprimé par le Bureau l'est sans préjudice de la position susceptible d'être adoptée en la matière par les organes de contrôle de l'OIT.

Concrètement, votre gouvernement demande l'avis du Bureau sur la question de savoir si la convention n° 155 couvre les mesures en réaction aux accidents du travail et/ou si elle vise à créer des droits correspondants vis-à-vis du fonds d'assurance en vertu de la législation nationale, ou si la convention porte exclusivement sur les mesures préventives. Votre gouvernement demande également, dans la mesure du possible, une évaluation informelle par le Bureau afin de déterminer si le droit allemand du travail et de l'assurance sociale est conforme à la convention et si d'autres mesures de mise en œuvre seraient nécessaires en cas de ratification de la convention.

Tout d'abord, le Bureau comprend que la question ne concerne pas seulement les « accidents du travail » stricto sensu, mais des événements qui pourraient généralement relever des régimes d'indemnisation des travailleurs, tels que les « accidents du travail et les maladies professionnelles » (voir le préambule et les articles 7-8 de la Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 ¹), « les accidents du travail ou les maladies

¹ Ratifiée par l'Allemagne le 1er mars 1972.

professionnelles prescrites » (voir l'article 32 de la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952²) ou « les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail » (voir article 4, paragraphe 2, de la convention n° 155).

Les dispositions pertinentes de la Convention n° 155 se trouvent dans son article 4, qui se lit comme suit :

Article 4

1. *Tout membre devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.*

2. *Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable.*

La principale obligation découlant de la convention pour les Membres qui l'ont ratifiée est donc d'adopter et d'appliquer efficacement une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé au travail visant à prévenir les accidents et les lésions sur le lieu de travail et à réduire au minimum les risques professionnels. En conséquence, les « grandes sphères d'action » que la politique nationale devrait prendre en compte, énumérés à l'article 5 de la convention, se réfèrent à des domaines d'action préventive et ne contiennent aucune référence à l'indemnisation des travailleurs en cas d'accident du travail, de blessure ou de maladie professionnelle.

Cela correspond à la conception de la sécurité et de la santé au travail (SST) au sein de l'OIT. Selon une définition de l'Association internationale d'hygiène du travail (IOHA) citée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), « la SST est généralement définie comme la science de l'anticipation, de l'identification, de l'évaluation et de la maîtrise des risques encourus sur le lieu de travail, ou qui découlent de celui-ci et qui sont susceptibles de nuire à la santé et au bien-être des travailleurs, en tenant compte de leur impact sur les communautés environnantes et sur l'environnement en général ».³ Par conséquent, la convention n° 155 utilise, dans plusieurs de ses articles, des termes tels que « danger », « péril » ou « dangereux » (art. 12 a), b), 13 et 19 f)) et "risque" (art. 4, paragr. 2, art. 11 a), b) et f), art. 16, paragr. 1) - 3)). Dans le système normatif de l'OIT, les questions relatives à la réparation des accidents du travail ou des maladies professionnelles et des lésions professionnelles sont couvertes par les instruments relatifs à la sécurité sociale, en particulier les conventions n° 102, partie VI, et n° 121, ainsi que la recommandation n° 121.⁴

Comme l'indique clairement l'étude d'ensemble de 2009 de la CEACR sur les normes de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail, la convention n° 155 marque le passage de la simple prescription de mesures de protection à des mesures de prévention. Selon la commission, « le thème central de la convention n° 155 et de la recommandation n° 164 est donc la mise en œuvre d'une politique axée sur la

² Ratifiée par l'Allemagne le 21 février 1958.

³ CIT, 98e session, 2009, [Rapport III \(Partie 1B\)](#), paragr. 4.

⁴ Voir la [liste des instruments par sujet et statut](#) sur le site web de l'OIT.

prévention des accidents et des maladies professionnels plutôt que sur le traitement de leurs conséquences ».⁵

Le fait que la convention n° 155 mette principalement l'accent sur la prévention est encore corroboré par une lecture combinée des articles 1(a), 2(1) et 3(3) de la Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, qui développe la notion de politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail sur la base des principes spécifiquement énoncés à l'article 4 de la convention n° 155. En effet, comme l'a confirmé la CEACR, la convention n° 187 et la recommandation n° 197 « intègrent et réaffirment la politique, les principes et le processus énoncés dans la convention n° 155 et la recommandation n° 164 ».⁶

Nonobstant ce qui précède, la convention n° 155 contient quelques dispositions qui se réfèrent expressément aux accidents du travail, aux maladies professionnelles ou aux lésions, en particulier les articles 11(c), d), e) et 18. L'article 11(c), d) et e), fait référence à des fonctions (telles que la notification des accidents, l'organisation d'enquêtes et la publication d'informations) qui devraient être assurées pour « donner effet à la politique mentionnée à l'article 4 », qui est - comme le précise cet article - la prévention des accidents du travail et des lésions professionnelles. Plus concrètement, en ce qui concerne l'obligation de notifier les accidents et de publier les informations pertinentes, les travaux préparatoires du protocole de 2002 à la convention n° 155, qui s'appuie sur l'article 11, c) et e), de la convention, confirment que l'enregistrement et la notification des accidents du travail et des maladies professionnelles seraient effectués à des fins de prévention. Par exemple, il a été indiqué dans le rapport sur la législation et la pratique du Bureau que « la reconnaissance qu'une maladie est d'origine professionnelle, ou en partie d'origine professionnelle, renforcerait le dispositif de surveillance et ferait prendre conscience des mesures de prévention à adopter ».⁷ Au cours de la première discussion de la Conférence, un gouvernement a souligné, à l'appui d'un amendement qui a finalement été adopté, que « l'objectif recherché [de ces dispositions] était d'informer l'autorité compétente de toute affection pouvant présenter un caractère professionnel, de manière à élucider la physiopathologie du travail, à mettre en garde aussi bien les employeurs que les travailleurs et à assurer une prévention efficace ».⁸ Au cours de la même discussion, il a été indiqué, en ce qui concerne l'obligation prévue à l'article 11, d), que « l'exécution d'enquêtes dans ce contexte devait être entendue comme l'exécution de recherches sur les problèmes de sécurité et d'hygiène portés à l'attention de l'autorité ou des autorités compétentes ».⁹

Il ressort de ce qui précède que les obligations découlant de l'article 11 de la convention visent à faciliter la prévention des accidents et des atteintes à la santé en renforçant les capacités de connaissance de toutes les parties prenantes. Même si les procédures de notification des accidents du travail et des maladies professionnelles prévues à l'article 11, c), peuvent créer des obligations administratives pour les institutions d'assurance « lorsque cela est approprié », elles ne sont pas destinées à créer des droits à prestations.

Quant à l'article 18, il traite de l'intervention immédiate en cas d'urgence et d'accident et non de l'indemnisation des travailleurs. En fait, il ressort d'une discussion qui a eu lieu au cours de la première discussion de la Conférence que l'idée était que cette disposition ne couvrait que les services de premiers secours. Un amendement des

⁵ CIT, 98e session, 2009, [Rapport III \(Partie 1B\)](#), paragr. 15.

⁶ CIT, 98e session, 2009, [Rapport III \(Partie 1B\)](#), paragr. 294.

⁷ CIT, 90e session, 2002, [Rapport V\(1\)](#), p. 23.

⁸ CIT, 67e session, 1981, [Rapport VI \(1\)](#), p. 25, paragr. 101.

⁹ Ibid.

travailleurs proposait de « prévoir sous ce point la mise en place, dans les entreprises, non seulement de services susceptibles de faire face aux situations d'urgence, mais aussi de services de médecine du travail », mais certains membres gouvernementaux ont fait remarquer que « l'on prévoyait dans la même disposition deux sortes de services de nature tout à fait différente, des services de premiers secours et des services de médecine du travail, dont le rôle est d'une portée beaucoup plus grande ». L'amendement proposé a été retiré.¹⁰

Outre les références expresses aux accidents du travail, maladies professionnelles et lésions professionnelles soulignées ci-dessus, l'article 15 de la convention n° 155 peut avoir un effet sur les institutions d'assurance puisqu'il prévoit que « *tout Membre devra [...] adopter des dispositions conformes aux conditions et à la pratique nationales, visant à assurer la coordination nécessaire entre les diverses autorités et les divers organismes chargés de donner effet aux parties II et III de la convention* ». Comme expliqué ci-dessus, les institutions d'assurance sont mentionnées dans la partie III, article 11 c) de la Convention et peuvent donc être concernées par l'obligation de coordination énoncée à l'article 15. Toutefois, ces exigences administratives potentielles ne sont pas destinées à créer un quelconque droit à des prestations.

À la lumière des considérations qui précèdent, le Bureau est d'avis que la convention n° 155 est clairement axée sur l'élaboration d'une politique nationale de prévention des accidents du travail et des atteintes à la santé, et que les quelques dispositions établissant des obligations en matière d'accidents et de lésions liés au travail, ou d'institutions d'assurance, ne concernent pas, directement ou indirectement, les droits des travailleurs à une indemnisation en vertu de la législation nationale.

En l'absence de références à des éléments spécifiques du droit allemand du travail et de l'assurance sociale à examiner, le Bureau n'est pas en mesure d'exprimer un avis sur sa conformité avec les obligations contenues dans la convention. Le Bureau se tient prêt, si nécessaire, à donner son avis sur la conformité de tout élément spécifique de la législation allemande sur le travail et l'assurance sociale avec les obligations contenues dans la convention.

J'espère que ces explications pourront aider votre gouvernement et ses partenaires sociaux dans les délibérations concernant la ratification éventuelle de la convention n° 155.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée,

Pour le Directeur général :

Corinne Vargha
Directrice du Département des
normes internationales du travail

¹⁰ CIT, 67e session, 1981, [Rapport VI \(1\)](#), paragr. 120.

Document n° 117

BIT, avis informel relatif à la convention n° 131, daté
du 26 juillet 2023



► **Département des normes
internationales du travail**

T: +41 22 799 71 55
E: normes@ilo.org
E:ACD 5-131/8-2-337-131

Le Ministre du Travail et de la
protection sociale de la population
de la République du Kazakhstan
Mangilik El street 8
House of the Ministries, Front
door 6
010000 ASTANA
RÉPUBLIQUE DU KAZAKHSTAN

A Genève, le 26 juillet 2023

Monsieur,

Il est fait référence à votre communication du 8 juin 2023 par laquelle le Gouvernement du Kazakhstan a demandé au Bureau, dans le cadre des travaux préparatoires à la ratification de la [Convention \(n° 131\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#), des éclaircissements juridiques et techniques concernant la signification du terme "salaire" utilisé dans le texte de cette convention.

J'ai le plaisir de fournir les explications suivantes, sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ne confère aucune compétence particulière au Bureau international du Travail pour donner une interprétation faisant autorité des dispositions des conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail et que l'avis du Bureau est sans préjudice de la position que les organes de contrôle de l'OIT pourraient prendre à ce sujet.

Concrètement, votre gouvernement demande des éclaircissements sur le type de salaire couvert par la convention n° 131, étant donné que l'article 104 du Code du travail de la République du Kazakhstan du 23 novembre 2015 prévoit à la fois un salaire mensuel minimum et un salaire horaire minimum.

Les dispositions pertinentes de la Convention sont les suivantes :

Article 1

- 1. Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à établir un système de salaires minima protégeant tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection.*

Article 4

- 1. Tout Membre qui ratifie la présente convention devra instituer et maintenir des méthodes adaptées aux conditions et aux besoins du pays, permettant de fixer et*

d'ajuster de temps à autre les salaires minima payables aux groupes de salariés protégés en vertu de l'article 1 ci-dessus.

D'emblée, il convient de noter que la convention n° 131 utilise intentionnellement le terme "salaires" dans l'expression "système de salaires minima" au pluriel et sans aucune qualification temporelle, car elle a été rédigée sur le plan des principes pour être d'application générale et couvrir divers systèmes nationaux (CIT, 53e session, 1969, [rapport VII\(1\)](#), p. 1, [Réunion d'experts sur la fixation du salaire minimum](#), MEMW/1967/D.8, para. 128).

Les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 131 confirment l'intention de prévoir un salaire minimum de portée générale pour tous les salariés, tout en offrant une certaine souplesse et en permettant des taux de salaire minimum différenciés par région ou catégorie de travailleurs, tels qu'ils pourront être déterminés par l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées (CIT, 53e session, 1969, [rapport VII\(1\)](#), pp. 19-28, et CIT, 53e session, 1969, [rapport VII\(2\)](#), pp. 113-114). Comme l'a indiqué le rapporteur de la commission de la Conférence lors de la deuxième discussion de la Conférence, le premier point parmi ceux qui "ont reçu le plus d'attention [...] était que la Convention proposée devrait avoir une portée aussi large que possible" (CIT, 54e session, 1970, [Compte rendu des travaux](#), p. 440). En effet, tout au long des travaux de la Conférence, aucune référence n'a été faite à la distinction entre salaire minimum mensuel ou horaire en ce qui concerne le champ d'application du projet d'instrument (CIT, 53e session, 1969, [Compte rendu des travaux](#), p. 678-685, et CIT, 54e session, 1970, [Compte rendu des travaux](#), p. 378-381).

Il convient de noter que la même approche a été adoptée lors de l'élaboration des instruments antérieurs relatifs à la fixation des salaires minima, à savoir la Convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, et la Convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951. Par exemple, lors de l'élaboration de la convention n° 26, l'Italie a estimé que l'expression "travail à domicile" devrait "comprendre les industries organisées normalement, où le travailleur exécute, pour le compte exclusif de l'employeur, des travaux rémunérés à l'heure, à la pièce ou à la tâche" (CIT, 11e session, 1928, [Rapport sur les méthodes de fixation des salaires minima](#), p. 22), tandis que le Canada/Province de la Colombie britannique a estimé que le salaire minimum devrait de préférence être payé à un taux horaire (ibid., p. 50), mais aucune de ces deux propositions n'a été retenue, de sorte que la convention n° 26 ne définit pas le salaire minimum par référence à une période de temps spécifique. De même, lorsque la convention n° 99 a été examinée, des informations ont été fournies sur les diverses pratiques nationales concernant la période couverte par le salaire minimum (CIT, 33e Session, 1950, [rapport VII\(1\)](#), pp. 9, 20, 21), mais aucune proposition n'a été faite pour inclure des dispositions spécifiques dans le projet de convention.

À la lumière des observations qui précèdent, il peut être conclu avec certitude que rien n'indique que l'intention des rédacteurs de la convention n° 131 était de limiter le champ d'application de l'instrument aux salaires minima calculés sur la base d'une période de temps spécifique (par exemple, le mois, le jour ou l'heure).

Cette conclusion est également corroborée par les remarques de la commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations. Par exemple, en 2014, la commission d'experts a défini le concept de salaire minimum comme « le montant minimum de la rémunération qu'un employeur est tenu de verser à ses salariés pour les prestations qu'ils ont effectuées au cours d'une période donnée, sans

que ce montant puisse être abaissé par voie de convention collective ou de contrat individuel» (CIT, 103e session, 2014, [ILC.103/III/1B](#), Étude d'ensemble sur les systèmes de salaire minima, para. 68, italiques ajoutés).¹ Le point de vue de la commission est conforme à l'approche selon laquelle les diverses approches nationales sont censées être couvertes par la Convention.

En outre, dans ses commentaires adressés aux États membres sur l'application de la convention n° 131, la commission d'experts a invariablement considéré que les salaires minima fixés sur une base mensuelle et/ou horaire ou hebdomadaire entraient dans le champ d'application de la convention. Par exemple, elle a pris note des salaires minima fixés à la fois sur une base mensuelle et horaire en [France](#) (demande directe, 2007) et en [République de Moldova](#) (demande directe, 2007), et sur une base hebdomadaire à [Malte](#) (demande directe, 2013).

De l'avis du Bureau, un système national de salaires minima qui prescrirait à la fois un salaire mensuel minimum et un salaire horaire minimum serait donc compatible avec les exigences de la convention n° 131. J'espère que ces explications aideront le gouvernement du Kazakhstan à progresser vers la ratification de la convention n°131.

[Salutations],
Pour le Directeur général :

[Signé]

Corinne Vargha
Directrice du Département des normes
internationales du travail

¹ Une définition dans des termes pratiquement identiques a été donnée dans le cadre l'étude d'ensemble de 1992 (CIT, 79e session, 1992, Rapport III(Partie 4B), [Etude d'ensemble sur les salaires minima](#), para.42)

Document n° 118

Constitution de l'OIT, préambule et annexe, Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie)



▶ **Constitution
de l'Organisation
internationale du Travail**

► Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Préambule

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe à travail égal, salaire égal, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Notes de l'éditeur:

(1) Le texte original de la Constitution, établi en 1919, a été modifié par l'amendement de 1922, entré en vigueur le 4 juin 1934; l'Instrument d'amendement de 1945, entré en vigueur le 26 septembre 1946; l'Instrument d'amendement de 1946, entré en vigueur le 20 avril 1948; l'Instrument d'amendement de 1953, entré en vigueur le 20 mai 1954; l'Instrument d'amendement de 1962, entré en vigueur le 22 mai 1963, l'Instrument d'amendement de 1972, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1974, et l'Instrument d'amendement de 1997, entré en vigueur le 8 octobre 2015.

(2) L'égalité entre les hommes et les femmes est l'une des valeurs fondamentales de l'Organisation internationale du Travail. La résolution concernant l'égalité entre les hommes et les femmes et les formulations à employer dans les textes juridiques de l'OIT, adoptée par la Conférence générale à sa 100^e session (2011), affirme que l'égalité entre les sexes devrait être consacrée par l'emploi de formulations appropriées dans les textes juridiques officiels de l'Organisation et que, tant dans la Constitution que dans les autres textes juridiques de l'Organisation, l'utilisation d'un seul genre implique une référence à l'autre genre, à moins que le contexte ne s'y oppose de manière évidente.

Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail:

Chapitre I. Organisation

Article 1

Établissement et Membres

1. Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la présente Constitution et dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail qui a été adoptée à Philadelphie le 10 mai 1944 et dont le figure en annexe à la présente Constitution.

2. Les Membres de l'Organisation internationale du Travail seront les États qui étaient Membres de l'Organisation au 1^{er} novembre 1945 et tous autres États qui deviendraient Membres conformément aux dispositions des paragraphes 3 et 4 du présent article.

3. Tout Membre originaire des Nations Unies et tout État admis en qualité de Membre des Nations Unies par décision de l'Assemblée générale conformément aux dispositions de la Charte peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail en communiquant au Directeur général du Bureau international du Travail son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

4. La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail peut également admettre des Membres dans l'Organisation à la majorité des deux tiers des délégués présents à la session, y compris les deux tiers des délégués gouvernementaux présents et votants. Cette admission deviendra effective lorsque le gouvernement du nouveau Membre aura communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation.

5. Aucun Membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra s'en retirer sans avoir donné préavis de son intention au Directeur général du Bureau international du Travail. Ce préavis portera effet deux ans après la date de sa réception par le Directeur général, sous réserve que le Membre ait à cette date rempli toutes les obligations financières résultant de sa

Annexe

Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa vingt-sixième session, adopte, ce dixième jour de mai 1944, la présente Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.

I

La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment:

- a) le travail n'est pas une marchandise;
- b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu;
- c) la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous;
- d) la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

II

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que:

- a) tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales;

- b) la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale;
- c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental;
- d) il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier;
- e) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

III

La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser:

- a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie;
- b) l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun;
- c) pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons;
- d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection;
- e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration

des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique;

- f) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets;
- g) une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations;
- h) la protection de l'enfance et de la maternité;
- i) un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture;
- j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

IV

Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

V

La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé.

Document n° 119

Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture),
1921



International Labour Conference

Conférence internationale du Travail

CONVENTION 11

CONVENTION CONCERNING THE RIGHTS OF ASSOCIATION
AND COMBINATION OF AGRICULTURAL WORKERS,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS
THIRD SESSION, GENEVA, 12 NOVEMBER 1921
(as modified by the Final Articles Revision Convention, 1946)

CONVENTION 11

CONVENTION CONCERNANT LES DROITS D'ASSOCIATION
ET DE COALITION DES TRAVAILLEURS AGRICOLES,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA
TROISIÈME SESSION, GENÈVE, 12 NOVEMBRE 1921
(telle qu'elle a été modifiée par la Convention portant revision
des articles finals, 1946)

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Convention 11

CONVENTION CONCERNING THE RIGHTS OF ASSOCIATION AND COMBINATION OF AGRICULTURAL WORKERS.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Third Session on 25 October 1921, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the rights of association and combination of agricultural workers, which is included in the fourth item of the agenda of the Session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts the following Convention, which may be cited as the Rights of Association (Agriculture) Convention, 1921, for ratification by the Members of the International Labour Organisation in accordance with the provisions of the Constitution of the International Labour Organisation :

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to secure to all those engaged in agriculture the same rights of association and combination as to industrial workers, and to repeal any statutory or other provisions restricting such rights in the case of those engaged in agriculture.

Article 2

The formal ratifications of this Convention, under the conditions set forth in the Constitution of the International Labour Organisation, shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 3

1. This Convention shall come into force at the date on which the ratifications of two Members of the International Labour Organisation have been registered by the Director-General.

2. It shall then be binding only upon those Members whose ratifications have been registered with the International Labour Office.

3. Thereafter, the Convention shall come into force for any Member at the date on which its ratification has been registered with the International Labour Office.

Convention II

**CONVENTION CONCERNANT LES DROITS D'ASSOCIATION
ET DE COALITION DES TRAVAILLEURS AGRICOLES.**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 25 octobre 1921, en sa troisième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives aux droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles, question comprise dans le quatrième point de l'ordre du jour de la session, et

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur le droit d'association (agriculture), 1921, à ratifier par les Membres de l'Organisation internationale du Travail conformément aux dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail :

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.

Article 2

Les ratifications officielles de la présente convention, dans les conditions établies par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 3

1. La présente convention entrera en vigueur dès que les ratifications de deux Membres de l'Organisation internationale du Travail auront été enregistrées par le Directeur général.

2. Elle ne liera que les Membres dont la ratification aura été enregistrée au Bureau international du Travail.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre à la date où sa ratification aura été enregistrée au Bureau international du Travail.

Article 4

As soon as the ratifications of two Members of the International Labour Organisation have been registered with the International Labour Office, the Director-General of the International Labour Office shall so notify all the Members of the International Labour Organisation. He shall likewise notify them of the registration of ratifications which may be communicated subsequently by other Members of the Organisation.

Article 5

Subject to the provisions of Article 3, each Member which ratifies this Convention agrees to bring the provisions of Article 1 into operation not later than 1 January 1924, and to take such action as may be necessary to make these provisions effective.

Article 6

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention engages to apply it to its colonies, possessions and protectorates in accordance with the provisions of Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation.

Article 7

A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered with the International Labour Office.

Article 8

At least once in ten years, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall consider the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision or modification.

Article 9

The French and English texts of this Convention shall both be authentic.

The foregoing is the authentic text of the Right of Association (Agriculture) Convention, 1921, as modified by the Final Articles Revision Convention, 1946.

The original text of the Convention was authenticated on 20 November 1921 by the signatures of Lord Burnham, President of the Conference, and Albert Thomas, Director of the International Labour Office.

Article 4

Aussitôt que les ratifications de deux Membres de l'Organisation internationale du Travail auront été enregistrées au Bureau international du Travail, le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera ce fait à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail. Il leur notifiera également l'enregistrement des ratifications qui lui seront ultérieurement communiquées par tous autres Membres de l'Organisation.

Article 5

Sous réserve des dispositions de l'article 3, tout Membre qui ratifie la présente convention s'engage à appliquer les dispositions de l'article 1 au plus tard le 1^{er} janvier 1924, et à prendre telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives ces dispositions.

Article 6

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à l'appliquer à ses colonies, possessions et protectorats conformément aux dispositions de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Article 7

Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée au Bureau international du Travail.

Article 8

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra, au moins une fois tous les dix ans, présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de la révision ou de la modification de ladite convention.

Article 9

Les textes français et anglais de la présente convention feront foi l'un et l'autre.

Le texte qui précède est le texte authentique de la Convention sur le droit d'association (agriculture), 1921, telle qu'elle a été modifiée par la Convention portant révision des articles finals, 1946.

Le texte original de la convention fut authentiqué le 20 novembre 1921 par les signatures de Lord Burnham, Président de la Conférence, et de M. Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail.

The Convention first came into force on 11 May 1923.

IN FAITH WHEREOF I have, in pursuance of the provisions of Article 6 of the Final Articles Revision Convention, 1946, authenticated with my signature this thirtieth day of April 1948 two original copies of the text of the Convention as modified.

L'entrée en vigueur initiale de la convention eut lieu le 11 mai 1923.

EN FOI DE QUOI j'ai authentiqué par ma signature, en application des dispositions de l'article 6 de la Convention portant revision des articles finals, 1946, ce trentième jour d'avril 1948, deux exemplaires originaux du texte de la convention telle qu'elle a été modifiée.

EDWARD PHELAN,

*Director-General
of the International Labour Office.*

*Directeur général
du Bureau international du Travail.*

Document n° 120

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948



International Labour Conference

Conférence internationale du Travail

CONVENTION (No. 87) CONCERNING FREEDOM OF ASSOCIATION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948 ;

Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of association and protection of the right to organise, which is the seventh item on the agenda of the session ;

Considering that the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation declares " recognition of the principle of freedom of association " to be a means of improving conditions of labour and of establishing peace ;

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that " freedom of expression and of association are essential to sustained progress " ;

Considering that the International Labour Conference, at its Thirtieth Session, unanimously adopted the principles which should form the basis for international regulation ;

Considering that the General Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed these principles and requested the International Labour Organisation to continue every effort in order that it may be possible to adopt one or several international Conventions ;

adopt this ninth day of July of the year one thousand nine hundred and forty-eight the following Convention, which may be cited as the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 :

PART I. FREEDOM OF ASSOCIATION

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation for which this Con-

CONVENTION (N° 87) CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT SYNDICAL.

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session,

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » ;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trentième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale ;

Considérant que l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales ;

adopte, ce neuvième jour de juillet mil neuf cent quarante-huit, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

PARTIE I. LIBERTÉ SYNDICALE

Article 1

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la pré-

vention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3

1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organisations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organisations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organisation, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organisations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organisations.

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organisations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof.

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.

2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

sente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut pas être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Article 9

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 10

In this Convention the term "organisation" means any organisation of workers or of employers for furthering and defending the interests of workers or of employers.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE

Article 11

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organise.

PART III. MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 12

1. In respect of the territories referred to in Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation as amended by the Constitution of the International Labour Organisation Instrument of Amendment, 1946, other than the territories referred to in paragraphs 4 and 5 of the said Article as so amended, each Member of the Organisation which ratifies this Convention shall communicate to the Director-General of the International Labour Office with or as soon as possible after its ratification a declaration stating—

- (a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification ;
- (b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications ;

Article 9

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 10

Dans la présente convention, le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

PARTIE III. MESURES DIVERSES

Article 12

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

- a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;
- b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications, et en quoi consistent lesdites modifications ;

(c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable ;

(d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original declaration in virtue of subparagraphs (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 13

1. Where the subject matter of this Convention is within the self-governing powers of any non-metropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labour Office—

(a) by two or more Members of the Organisation in respect of any territory which is under their joint authority ; or

(b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the Charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications ; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications it shall give details of the said modifications.

4. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce

c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;

d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas a) et b) du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas b), c) et d) du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 16, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans des territoires déterminés.

Article 13

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation, au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe ;

b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur, à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modification ; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement par

in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

5. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

PART IV. FINAL PROVISIONS

Article 14

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 15

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 16

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 17

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour

une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 16, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

PARTIE IV. DISPOSITIONS FINALES

Article 14

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 15

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 16

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 17

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale

Organisation of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 18

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 19

At the expiration of each period of ten years after the coming into force of this Convention, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall consider the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 20

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides,

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 16 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 21

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénunciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 18

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 19

A l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 20

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 16 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 21

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

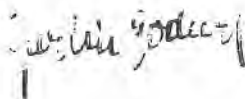
The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Thirty-first Session which was held at San Francisco and declared closed the tenth day of July 1948.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this *thirty-first* day of *August* 1948.

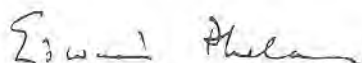
Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa trente et unième session qui s'est tenue à San Francisco et qui a été déclarée close le dix juillet 1948.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce *trente et unième* jour de *d'août* 1948.

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*



*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*



Document n° 121

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949



International Labour Conference
Conférence internationale du Travail

CONVENTION 98

CONVENTION CONCERNING THE APPLICATION
OF THE PRINCIPLES OF THE RIGHT TO
ORGANISE AND TO BARGAIN COLLECTIVELY,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS
THIRTY-SECOND SESSION, GENEVA, 1 JULY 1949

CONVENTION 98

CONVENTION CONCERNANT L'APPLICATION
DES PRINCIPES DU DROIT D'ORGANISATION ET DE
NÉGOCIATION COLLECTIVE,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA
TRENTE-DEUXIÈME SESSION, GENÈVE, 1^{er} JUILLET 1949

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Convention 98

CONVENTION CONCERNING THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF THE RIGHT TO ORGANISE AND TO BARGAIN COLLECTIVELY.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-second Session on 8 June 1949, and

Having decided upon the adoption of certain proposals concerning the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts this first day of July of the year one thousand nine hundred and forty-nine the following Convention, which may be cited as the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 :

Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to—

- (a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership ;
- (b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 2

1. Workers' and employers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration.

2. In particular, acts which are designed to promote the establishment of workers' organisations under the domination of employers or employers' organisations, or to support workers' organisations by financial or other means, with the object of placing such organisations under the control of employers or employers' organisations, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article.

Article 3

Machinery appropriate to national conditions shall be established, where necessary, for the purpose of ensuring respect for the right to organise as defined in the preceding articles.

**CONVENTION CONCERNANT L'APPLICATION DES PRINCIPES
DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COL-
LECTIVE.**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce premier jour de juillet mil neuf cent quarante-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 :

Article 1

1. Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de :

- a) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat ;
- b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.

Article 2

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

2. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

Article 3

Des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les articles précédents.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

Article 5

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 6

This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 9

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 2 of Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate—

- (a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification ;
- (b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications ;

Article 4

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Article 5

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 6

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

Article 7

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 8

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 9

1. Les déclarations qui seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail, conformément au paragraphe 2 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, devront faire connaître :

- a) les territoires pour lesquels le Membre intéressé s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;
- b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications, et en quoi consistent lesdites modifications ;

- (c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable ;
- (d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraphs 4 or 5 of Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications ; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 11

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter,

c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;

d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision en attendant un examen plus approfondi de la situation à l'égard desdits territoires.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas a) et b) du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas b), c) et d) du premier paragraphe du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 11, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans des territoires déterminés.

Article 10

1. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux paragraphes 4 et 5 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications ; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

2. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement, par une déclaration ultérieure, au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

3. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 11, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes d'une déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Article 11

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la

may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 12

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 13

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 14

At the expiration of each period of ten years after the coming into force of this Convention, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall consider the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 15

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 11 above, if and when the new revising Convention shall have come into force ;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 16

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 12

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 13

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 14

A l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 15

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 14 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 16

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Thirty-second Session which was held at Geneva and declared closed the second day of July 1949.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this eighteenth day of August 1949.

Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa trente-deuxième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 2 juillet 1949.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce dix-huitième jour d'août 1949 :

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

GUILDHAUME MYRDDIN-EVANS.

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

DAVID A. MORSE.

Document n° 122

Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957



International Labour Conference
Conférence internationale du Travail

CONVENTION 105

CONVENTION CONCERNING THE ABOLITION
OF FORCED LABOUR,
ADOPTED BY THE CONFERENCE
AT ITS FORTIETH SESSION,
GENEVA, 25 JUNE 1957

CONVENTION 105

CONVENTION CONCERNANT L'ABOLITION
DU TRAVAIL FORCÉ,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE
A SA QUARANTIÈME SESSION,
GENÈVE, 25 JUIN 1957

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Convention 105

CONVENTION CONCERNING THE ABOLITION OF FORCED LABOUR.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Fortieth Session on 5 June 1957, and

Having considered the question of forced labour, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having noted the provisions of the Forced Labour Convention, 1930, and

Having noted that the Slavery Convention, 1926, provides that all necessary measures shall be taken to prevent compulsory or forced labour from developing into conditions analogous to slavery and that the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956, provides for the complete abolition of debt bondage and serfdom, and

Having noted that the Protection of Wages Convention, 1949, provides that wages shall be paid regularly and prohibits methods of payment which deprive the worker of a genuine possibility of terminating his employment, and

Having decided upon the adoption of further proposals with regard to the abolition of certain forms of forced or compulsory labour constituting a violation of the rights of man referred to in the Charter of the United Nations and enunciated by the Universal Declaration of Human Rights, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts this twenty-fifth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-seven the following Convention, which may be cited as the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 :

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to suppress and not to make use of any form of forced or compulsory labour—

- (a) as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system ;
- (b) as a method of mobilising and using labour for purposes of economic development ;

CONVENTION CONCERNANT L'ABOLITION DU TRAVAIL FORCÉ

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 5 juin 1957, en sa quarantième session ;

Après avoir examiné la question du travail forcé, qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir pris note des dispositions de la convention sur le travail forcé, 1930 ;

Après avoir noté que la convention de 1926 relative à l'esclavage prévoit que des mesures utiles doivent être prises pour éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à l'esclavage et que la convention supplémentaire de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage vise à obtenir l'abolition complète de la servitude pour dettes et du servage ;

Après avoir noté que la convention sur la protection du salaire, 1949, énonce que le salaire sera payé à intervalles réguliers et interdit les modes de paiement qui privent le travailleur de toute possibilité réelle de quitter son emploi ;

Après avoir décidé d'adopter d'autres propositions relatives à l'abolition de certaines formes de travail forcé ou obligatoire constituant une violation des droits de l'homme tels qu'ils sont visés par la Charte des Nations Unies et énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-cinquième jour de juin mil neuf cent cinquante-sept, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 ;

Article 1

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme :

- a) en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi ;
- b) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique ;

- (c) as a means of labour discipline ;
- (d) as a punishment for having participated in strikes ;
- (e) as a means of racial, social, national or religious discrimination.

Article 2

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to take effective measures to secure the immediate and complete abolition of forced or compulsory labour as specified in Article 1 of this Convention.

Article 3

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 4

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 5

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 6

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 7

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in

- c) en tant que mesure de discipline du travail ;
- d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves ;
- e) en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Article 2

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à prendre des mesures efficaces en vue de l'abolition immédiate et complète du travail forcé ou obligatoire tel qu'il est décrit à l'article 1 de la présente convention.

Article 3

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 4

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 5

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 6

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 7

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, confor-

accordance with article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 8

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 9

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 5 above, if and when the new revising Convention shall have come into force ;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 10

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Fortieth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-seventh day of June 1957.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this fourth day of July 1957.

mément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 8

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 9

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 5 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 10

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa quarantième session, qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 27 juin 1957.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce quatrième jour de juillet 1957 :

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

HAROLD HOLT.

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

DAVID A. MORSE.

Document n° 123

Convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs
ruraux, 1975



International Labour Conference

Conférence internationale du Travail

CONVENTION 141

CONVENTION CONCERNING ORGANISATIONS
OF RURAL WORKERS AND THEIR ROLE IN ECONOMIC
AND SOCIAL DEVELOPMENT,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS SIXTIETH SESSION,
GENEVA, 23 JUNE 1975

CONVENTION 141

CONVENTION CONCERNANT LES ORGANISATIONS
DE TRAVAILLEURS RURAUX ET LEUR RÔLE DANS
LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA SOIXANTIÈME SESSION,
GENÈVE, 23 JUIN 1975

Convention 141

**CONVENTION CONCERNING ORGANISATIONS OF RURAL WORKERS
AND THEIR ROLE IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT.**

The General Conference of the International Labour Organisation,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International
Labour Office, and having met in its Sixtieth Session on 4 June 1975, and
Recognising that the importance of rural workers in the world makes it urgent
to associate them with economic and social development action if their con-
ditions of work and life are to be permanently and effectively improved, and

Noting that in many countries of the world and particularly in developing countries
there is massive under-utilisation of land and labour and that this makes it
imperative for rural workers to be given every encouragement to develop free
and viable organisations capable of protecting and furthering the interests of
their members and ensuring their effective contribution to economic and social
development, and

Considering that such organisations can and should contribute to the alleviation
of the persistent scarcity of food products in various regions of the world, and

Recognising that land reform is in many developing countries an essential factor
in the improvement of the conditions of work and life of rural workers and that
organisations of such workers should accordingly co-operate and participate
actively in the implementation of such reform, and

Recalling the terms of existing international labour Conventions and Recom-
mendations—in particular the Right of Association (Agriculture) Convention,
1921, the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise
Convention, 1948, and the Right to Organise and Collective Bargaining Con-
vention, 1949—which affirm the right of all workers, including rural workers,
to establish free and independent organisations, and the provisions of numer-
ous international labour Conventions and Recommendations applicable to
rural workers which call for the participation, inter alia, of workers' organisa-
tions in their implementation, and

Noting the joint concern of the United Nations and the specialised agencies, in
particular the International Labour Organisation and the Food and Agri-
culture Organisation of the United Nations, with land reform and rural
development, and

Noting that the following standards have been framed in co-operation with the
Food and Agriculture Organisation of the United Nations and that, with a
view to avoiding duplication, there will be continuing co-operation with that
Organisation and with the United Nations in promoting and securing the
application of these standards, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to organisa-
tions of rural workers and their role in economic and social development,
which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international
Convention,

adopts this twenty-third day of June of the year one thousand nine hundred and
seventy-five the following Convention, which may be cited as the Rural Workers'
Organisations Convention, 1975:

**CONVENTION CONCERNANT LES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS
RURAUX ET LEUR RÔLE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
ET SOCIAL.**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 4 juin 1975, en sa soixantième session ;

Reconnaissant qu'en raison de leur importance dans le monde il est urgent d'associer les travailleurs ruraux aux tâches du développement économique et social pour améliorer de façon durable et efficace leurs conditions de travail et de vie ;

Notant que, dans de nombreux pays du monde et tout particulièrement dans ceux en voie de développement, la terre est utilisée de manière très insuffisante et la main-d'œuvre très largement sous-employée, et que ces faits exigent que les travailleurs ruraux soient encouragés à développer des organisations libres, viables et capables de protéger et défendre les intérêts de leurs membres et d'assurer leur contribution effective au développement économique et social ;

Considérant que l'existence de telles organisations peut et doit contribuer à atténuer la pénurie persistante de denrées alimentaires dans plusieurs parties du monde ;

Reconnaissant que la réforme agraire est, dans un grand nombre de pays en voie de développement, un facteur essentiel à l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs ruraux et qu'en conséquence les organisations de ces travailleurs devraient coopérer et participer activement au processus de cette réforme ;

Rappelant les termes des conventions et recommandations internationales du travail existantes — en particulier la convention sur le droit d'association (agriculture) 1921, la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 — qui affirment le droit de tous les travailleurs, y compris les travailleurs ruraux, d'établir des organisations libres et indépendantes, ainsi que les dispositions de nombreuses conventions et recommandations internationales du travail applicables aux travailleurs ruraux qui demandent notamment que les organisations de travailleurs participent à leur application ;

Notant que les Nations Unies et les institutions spécialisées, en particulier l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, portent toutes un intérêt à la réforme agraire et au développement rural ;

Notant que les normes suivantes ont été élaborées en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et que, pour éviter les doubles emplois, la coopération avec cette organisation et les Nations Unies se poursuivra en vue de promouvoir et d'assurer l'application de ces normes ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives aux organisations de travailleurs ruraux et à leur rôle dans le développement économique et social, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-troisième jour de juin mil neuf cent soixante-quinze, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975 :

Article 1

This Convention applies to all types of organisations of rural workers, including organisations not restricted to but representative of rural workers.

Article 2

1. For the purposes of this Convention, the term "rural workers" means any person engaged in agriculture, handicrafts or a related occupation in a rural area, whether as a wage earner or, subject to the provisions of paragraph 2 of this Article, as a self-employed person such as a tenant, sharecropper or small owner-occupier.

2. This Convention applies only to those tenants, sharecroppers or small owner-occupiers who derive their main income from agriculture, who work the land themselves, with the help only of their family or with the help of occasional outside labour and who do not—

- (a) permanently employ workers; or
- (b) employ a substantial number of seasonal workers; or
- (c) have any land cultivated by sharecroppers or tenants.

Article 3

1. All categories of rural workers, whether they are wage earners or self-employed, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

2. The principles of freedom of association shall be fully respected; rural workers' organisations shall be independent and voluntary in character and shall remain free from all interference, coercion or repression.

3. The acquisition of legal personality by organisations of rural workers shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions of the preceding paragraphs of this Article.

4. In exercising the rights provided for in this Article rural workers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.

5. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Article.

Article 4

It shall be an objective of national policy concerning rural development to facilitate the establishment and growth, on a voluntary basis, of strong and independent organisations of rural workers as an effective means of ensuring the participation of rural workers, without discrimination as defined in the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958, in economic and social development and in the benefits resulting therefrom.

Article 5

1. In order to enable organisations of rural workers to play their role in economic and social development, each Member which ratifies this Convention shall adopt and carry out a policy of active encouragement to these organisations, particularly with a view to eliminating obstacles to their establishment, their growth and the pursuit of their lawful activities, as well as such legislative and administrative discrimination against rural workers' organisations and their members as may exist.

2. Each Member which ratifies this Convention shall ensure that national laws or regulations do not, given the special circumstances of the rural sector, inhibit the establishment and growth of rural workers' organisations.

Article 1

La présente convention s'applique à tous les types d'organisations de travailleurs ruraux, y compris les organisations qui ne se limitent pas à ces travailleurs mais qui les représentent.

Article 2

1. Aux fins de la présente convention, les termes « travailleurs ruraux » désignent toutes personnes exerçant, dans les régions rurales, une occupation agricole, artisanale ou autre, assimilée ou connexe, qu'il s'agisse de salariés ou, sous réserve du paragraphe 2 du présent article, de personnes travaillant à leur propre compte, par exemple les fermiers, métayers et petits propriétaires exploitants.

2. La présente convention ne s'applique qu'à ceux des fermiers, métayers ou petits propriétaires exploitants dont la principale source de revenu est l'agriculture et qui travaillent la terre eux-mêmes avec la seule aide de leur famille ou en recourant à des tiers à titre purement occasionnel et qui :

- a) n'emploient pas de façon permanente de la main-d'œuvre, ou
- b) n'emploient pas une main-d'œuvre saisonnière nombreuse, ou
- c) ne font pas cultiver leurs terres par des métayers ou des fermiers.

Article 3

1. Toutes les catégories de travailleurs ruraux, qu'il s'agisse de salariés ou de personnes travaillant à leur propre compte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

2. Les principes de la liberté syndicale devront être respectés pleinement ; les organisations de travailleurs ruraux devront être indépendantes et établies sur une base volontaire et ne devront être soumises à aucune ingérence, contrainte ou mesure répressive.

3. L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs ruraux ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par le présent article, les travailleurs ruraux et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

5. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par le présent article.

Article 4

L'un des objectifs de la politique nationale de développement rural devra être de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations de travailleurs ruraux, fortes et indépendantes, comme moyen efficace d'assurer que ces travailleurs, sans discrimination — au sens de la convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 —, participent au développement économique et social et bénéficient des avantages qui en découlent.

Article 5

1. Pour permettre aux organisations de travailleurs ruraux de jouer leur rôle dans le développement économique et social, tout Membre qui ratifie la présente convention devra adopter et appliquer une politique visant à encourager ces organisations, notamment en vue d'éliminer les obstacles qui s'opposent à leur constitution, à leur développement et à l'exercice de leurs activités licites, ainsi que les discriminations d'ordre législatif et administratif dont les organisations de travailleurs ruraux et leurs membres pourraient faire l'objet.

2. Tout Membre qui ratifie la présente convention devra s'assurer que la législation nationale ne fait pas obstacle, compte tenu des conditions propres au secteur rural, à la constitution et au développement d'organisations de travailleurs ruraux.

Article 6

Steps shall be taken to promote the widest possible understanding of the need to further the development of rural workers' organisations and of the contribution they can make to improving employment opportunities and general conditions of work and life in rural areas as well as to increasing the national income and achieving a better distribution thereof.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 9

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 10

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 11

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 12

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 6

Des mesures devront être prises afin de promouvoir la plus large compréhension possible de la nécessité de développer les organisations de travailleurs ruraux et la contribution qu'elles peuvent apporter à une amélioration des possibilités d'emploi et des conditions générales de travail et de vie dans les régions rurales ainsi qu'à l'accroissement et à une meilleure répartition du revenu national.

Article 7

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 8

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 9

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 10

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 11

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte de Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 12

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 13

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 9 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 14

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Sixtieth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-fifth day of June 1975.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this twenty-sixth day of June 1975.

Article 13

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 9 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 14

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa soixantième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le vingt-cinquième jour de juin 1975.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce vingt-sixième jour de juin 1975 :

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

BLAS F. OPLE

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

FRANCIS BLANCHARD

Document n° 124

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la
fonction publique, 1978



International Labour Conference

Conférence internationale du Travail

CONVENTION 151

CONVENTION CONCERNING PROTECTION OF THE
RIGHT TO ORGANISE AND PROCEDURES FOR DETERMINING
CONDITIONS OF EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS SIXTY-FOURTH SESSION,
GENEVA, 27 JUNE 1978

CONVENTION 151

CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU DROIT
D'ORGANISATION ET LES PROCÉDURES DE DÉTERMINATION
DES CONDITIONS D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA SOIXANTE-QUATRIÈME SESSION,
GENÈVE, 27 JUIN 1978

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Convention 151

**CONVENTION CONCERNING PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE
AND PROCEDURES FOR DETERMINING CONDITIONS OF EMPLOY-
MENT IN THE PUBLIC SERVICE**

The General Conference of the International Labour Organisation,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International
Labour Office, and having met in its Sixty-fourth Session on 7 June 1978, and

Noting the terms of the Freedom of Association and Protection of the Right to
Organise Convention, 1948, the Right to Organise and Collective Bargaining
Convention, 1949, and the Workers' Representatives Convention and Recom-
mendation, 1971, and

Recalling that the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949,
does not cover certain categories of public employees and that the Workers'
Representatives Convention and Recommendation, 1971, apply to workers'
representatives in the undertaking, and

Noting the considerable expansion of public-service activities in many countries
and the need for sound labour relations between public authorities and public
employees' organisations, and

Having regard to the great diversity of political, social and economic systems
among member States and the differences in practice among them (e.g. as to
the respective functions of central and local government, of federal, state and
provincial authorities, and of state-owned undertakings and various types of
autonomous or semi-autonomous public bodies, as well as to the nature of
employment relationships), and

Taking into account the particular problems arising as to the scope of, and
definitions for the purpose of, any international instrument, owing to the
differences in many countries between private and public employment, as well
as the difficulties of interpretation which have arisen in respect of the applica-
tion of relevant provisions of the Right to Organise and Collective Bargaining
Convention, 1949, to public servants, and the observations of the supervisory
bodies of the ILO on a number of occasions that some governments have
applied these provisions in a manner which excludes large groups of public
employees from coverage by that Convention, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to freedom of
association and procedures for determining conditions of employment in the
public service, which is the fifth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international
Convention,

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and
seventy-eight the following Convention, which may be cited as the Labour Relations
(Public Service) Convention, 1978:

PART I. SCOPE AND DEFINITIONS

Article 1

1. This Convention applies to all persons employed by public authorities, to the
extent that more favourable provisions in other international labour Conventions
are not applicable to them.

2. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply
to high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or

CONVENTION CONCERNANT LA PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET LES PROCÉDURES DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session ;

Notant les dispositions de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention et de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971 ;

Rappelant que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ne vise pas certaines catégories d'agents publics et que la convention et la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971, s'appliquent aux représentants des travailleurs dans l'entreprise ;

Notant l'expansion considérable des activités de la fonction publique dans beaucoup de pays et le besoin de relations de travail saines entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics ;

Constatant la grande diversité des systèmes politiques, sociaux et économiques des Etats Membres ainsi que celle de leurs pratiques (par exemple en ce qui concerne les fonctions respectives des autorités centrales et locales, celles des autorités fédérales, des Etats fédérés et des provinces, et celles des entreprises qui sont propriété publique et des différents types d'organismes publics autonomes ou semi-autonomes, ou en ce qui concerne la nature des relations d'emploi) ;

Tenant compte des problèmes particuliers que posent la délimitation du champ d'application d'un instrument international et l'adoption de définitions aux fins de cet instrument, en raison des différences existant dans de nombreux pays entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé, ainsi que des difficultés d'interprétation qui ont surgi à propos de l'application aux fonctionnaires publics de dispositions pertinentes de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et des observations par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT ont fait remarquer à diverses reprises que certains gouvernements ont appliqué ces dispositions d'une façon qui exclut de larges groupes d'agents publics du champ d'application de cette convention ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la liberté syndicale et aux procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-septième jour de juin 1978, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

PARTIE I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement

managerial, or to employees whose duties are of a highly confidential nature, shall be determined by national laws or regulations.

3. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

Article 2

For the purpose of this Convention, the term "public employee" means any person covered by the Convention in accordance with Article 1 thereof.

Article 3

For the purpose of this Convention, the term "public employees' organisation" means any organisation, however composed, the purpose of which is to further and defend the interests of public employees.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE

Article 4

1. Public employees shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to—

- (a) make the employment of public employees subject to the condition that they shall not join or shall relinquish membership of a public employees' organisation;
- (b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a public employee by reason of membership of a public employees' organisation or because of participation in the normal activities of such an organisation.

Article 5

1. Public employees' organisations shall enjoy complete independence from public authorities.

2. Public employees' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by a public authority in their establishment, functioning or administration.

3. In particular, acts which are designed to promote the establishment of public employees' organisations under the domination of a public authority, or to support public employees' organisations by financial or other means, with the object of placing such organisations under the control of a public authority, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article.

PART III. FACILITIES TO BE AFFORDED TO PUBLIC EMPLOYEES' ORGANISATIONS

Article 6

1. Such facilities shall be afforded to the representatives of recognised public employees' organisations as may be appropriate in order to enable them to carry out their functions promptly and efficiently, both during and outside their hours of work.

2. The granting of such facilities shall not impair the efficient operation of the administration or service concerned.

considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.

3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression « agent public » désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.

Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression « organisation d'agents publics » désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION

Article 4

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de :

- a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation ;
- b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

Article 5

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.

2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

3. Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique.

PARTIE III. FACILITÉS A ACCORDER AUX ORGANISATIONS D'AGENTS PUBLICS

Article 6

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.

2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.

3. The nature and scope of these facilities shall be determined in accordance with the methods referred to in Article 7 of this Convention, or by other appropriate means.

PART IV. PROCEDURES FOR DETERMINING TERMS AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Article 7

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for negotiation of terms and conditions of employment between the public authorities concerned and public employees' organisations, or of such other methods as will allow representatives of public employees to participate in the determination of these matters.

PART V. SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 8

The settlement of disputes arising in connection with the determination of terms and conditions of employment shall be sought, as may be appropriate to national conditions, through negotiation between the parties or through independent and impartial machinery, such as mediation, conciliation and arbitration, established in such a manner as to ensure the confidence of the parties involved.

PART VI. CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

Article 9

Public employees shall have, as other workers, the civil and political rights which are essential for the normal exercise of freedom of association, subject only to the obligations arising from their status and the nature of their functions.

PART VII. FINAL PROVISIONS

Article 10

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 11

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 12

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour

3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés.

PARTIE IV. PROCÉDURES DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS D'EMPLOI

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

PARTIE V. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Article 8

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées.

PARTIE VI. DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Article 9

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

PARTIE VII. DISPOSITIONS FINALES

Article 10

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 11

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 12

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau inter-

Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 13

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 14

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 15

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 16

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 12 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 17

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

national du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 13

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 14

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 15

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 16

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 12 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 17

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Sixty-fourth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-eighth day of June 1978.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this twenty-seventh day of June 1978.

Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa soixante-quatrième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 28 juin 1978.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce vingt-septième jour de juin 1978:

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

PEDRO OJEDA PAULLADA

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

FRANCIS BLANCHARD

Document n° 125

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981



International Labour Conference

Conférence internationale du Travail

CONVENTION 154

CONVENTION CONCERNING THE PROMOTION
OF COLLECTIVE BARGAINING,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS SIXTY-SEVENTH SESSION,
GENEVA, 19 JUNE 1981

CONVENTION 154

CONVENTION CONCERNANT LA PROMOTION
DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE À SA SOIXANTE-SEPTIÈME SESSION,
GENÈVE, 19 JUIN 1981

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Convention 154

**CONVENTION CONCERNING THE PROMOTION
OF COLLECTIVE BARGAINING**

The General Conference of the International Labour Organisation,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International
Labour Office, and having met in its Sixty-seventh Session on 3 June 1981,
and

Reaffirming the provision of the Declaration of Philadelphia recognising "the
solemn obligation of the International Labour Organisation to further
among the nations of the world programmes which will achieve... the
effective recognition of the right of collective bargaining", and noting that
this principle is "fully applicable to all people everywhere", and

Having regard to the key importance of existing international standards
contained in the Freedom of Association and Protection of the Right to
Organise Convention, 1948, the Right to Organise and Collective Bargain-
ing Convention, 1949, the Collective Agreements Recommendation, 1951,
the Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951, the
Labour Relations (Public Service) Convention and Recommendation, 1978,
and the Labour Administration Convention and Recommendation, 1978,
and

Considering that it is desirable to make greater efforts to achieve the objectives
of these standards and, particularly, the general principles set out in
Article 4 of the Right to Organise and Collective Bargaining Convention,
1949, and in Paragraph 1 of the Collective Agreements Recommendation,
1951, and

Considering accordingly that these standards should be complemented by
appropriate measures based on them and aimed at promoting free and
voluntary collective bargaining, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the
promotion of collective bargaining, which is the fourth item on the agenda of
the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international
Convention,

adopts this nineteenth day of June of the year one thousand nine hundred and
eighty-one the following Convention, which may be cited as the Collective
Bargaining Convention, 1981:

PART I. SCOPE AND DEFINITIONS

Article 1

1. This Convention applies to all branches of economic activity.
2. The extent to which the guarantees provided for in this Convention apply to
the armed forces and the police may be determined by national laws or regulations
or national practice.
3. As regards the public service, special modalities of application of this
Convention may be fixed by national laws or regulations or national practice.

Article 2

For the purpose of this Convention the term "collective bargaining" extends to
all negotiations which take place between an employer, a group of employers or
one or more employers' organisations, on the one hand, and one or more workers'
organisations, on the other, for—

**CONVENTION CONCERNANT LA PROMOTION
DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,
Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international
du Travail, et s'y étant réunie le 3 juin 1981, en sa soixante-septième
session;

Réaffirmant le passage de la Déclaration de Philadelphie, qui reconnaît
« l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de
seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de
programmes propres à réaliser... la reconnaissance effective du droit de
négociation collective », et notant que ce principe est « pleinement applica-
ble à tous les peuples du monde »;

Tenant compte de l'importance capitale des normes internationales contenues
dans la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical,
1948; la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective,
1949; la recommandation sur les conventions collectives, 1951; la recom-
mandation sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951; la convention
et le recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique,
1978; ainsi que la convention et la recommandation sur l'administration du
travail, 1978;

Considérant qu'il est souhaitable de faire de plus grands efforts pour réaliser les
buts de ces normes et particulièrement les principes généraux contenus dans
l'article 4 de la convention sur le droit d'organisation et de négociation
collective, 1949, et le paragraphe 1 de la recommandation sur les conven-
tions collectives, 1951;

Considérant par conséquent que ces normes devraient être complétées par des
mesures appropriées fondées sur lesdites normes et destinées à promouvoir
la négociation collective libre et volontaire;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la promotion de
la négociation collective, question qui constitue le quatrième point à l'ordre
du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention
internationale,

adopte, ce dix-neuvième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-un, la convention
ci-après, qui sera dénommée Convention sur la négociation collective, 1981:

PARTIE I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité écono-
mique.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention
s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation
ou la pratique nationales.

3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières
d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la
pratique nationales.

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme « négociation collective »
s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe
d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une
ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de:

- (a) determining working conditions and terms of employment ; and/or
- (b) regulating relations between employers and workers ; and/or
- (c) regulating relations between employers or their organisations and a workers' organisation or workers' organisations.

Article 3

1. Where national law or practice recognises the existence of workers' representatives as defined in Article 3, subparagraph (b), of the Workers' Representatives Convention, 1971, national law or practice may determine the extent to which the term "collective bargaining" shall also extend, for the purpose of this Convention, to negotiations with these representatives.

2. Where, in pursuance of paragraph 1 of this Article, the term "collective bargaining" also includes negotiations with the workers' representatives referred to in that paragraph, appropriate measures shall be taken, wherever necessary, to ensure that the existence of these representatives is not used to undermine the position of the workers' organisations concerned.

PART II. METHODS OF APPLICATION

Article 4

The provisions of this Convention shall, in so far as they are not otherwise made effective by means of collective agreements, arbitration awards or in such other manner as may be consistent with national practice, be given effect by national laws or regulations.

PART III. PROMOTION OF COLLECTIVE BARGAINING

Article 5

1. Measures adapted to national conditions shall be taken to promote collective bargaining.

2. The aims of the measures referred to in paragraph 1 of this Article shall be the following:

- (a) collective bargaining should be made possible for all employers and all groups of workers in the branches of activity covered by this Convention ;
- (b) collective bargaining should be progressively extended to all matters covered by subparagraphs (a), (b) and (c) of Article 2 of this Convention ;
- (c) the establishment of rules of procedure agreed between employers' and workers' organisations should be encouraged ;
- (d) collective bargaining should not be hampered by the absence of rules governing the procedure to be used or by the inadequacy or inappropriateness of such rules ;
- (e) bodies and procedures for the settlement of labour disputes should be so conceived as to contribute to the promotion of collective bargaining.

Article 6

The provisions of this Convention do not preclude the operation of industrial relations systems in which collective bargaining takes place within the framework of conciliation and/or arbitration machinery or institutions, in which machinery or institutions the parties to the collective bargaining process voluntarily participate.

Article 7

Measures taken by public authorities to encourage and promote the development of collective bargaining shall be the subject of prior consultation and,

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou
- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Article 3

1. Pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaissent l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3, alinéa b), de la convention concernant les représentants des travailleurs, 1971, la loi ou la pratique nationales peuvent déterminer dans quelle mesure le terme « négociation collective » devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1 ci-dessus, le terme « négociation collective » englobe également les négociations avec les représentants des travailleurs visés dans ce paragraphe, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne puisse servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

PARTIE II. MÉTHODES D'APPLICATION

Article 4

Pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale.

PARTIE III. PROMOTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention ;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention ;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé ;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inappropriée de ces règles ;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 6

Les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations

whenever possible, agreement between public authorities and employers' and workers' organisations.

Article 8

The measures taken with a view to promoting collective bargaining shall not be so conceived or applied as to hamper the freedom of collective bargaining.

PART IV. FINAL PROVISIONS

Article 9

This Convention does not revise any existing Convention or Recommendation.

Article 10

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 11

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 12

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 13

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 14

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

PARTIE IV. DISPOSITIONS FINALES

Article 9

La présente convention ne porte révision d'aucune convention ou recommandation existantes.

Article 10

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 11

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 12

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 13

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 14

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 15

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 16

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

- (a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 12 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- (b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 17

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

Article 15

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 16

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 12 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 17

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

The foregoing is the authentic text of the Convention duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Sixty-seventh Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-fourth day of June 1981.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this twenty-fifth day of June 1981.

Le texte qui précède est le texte authentique de la convention dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa soixante-septième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le vingt-quatre juin 1981.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce vingt-cinquième jour de juin 1981 :

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

ALIOUNE DIAGNE

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

FRANCIS BLANCHARD

Document n° 126

Recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage
volontaires, 1951



International Labour Conference
Conférence internationale du Travail

RECOMMENDATION 92

RECOMMENDATION CONCERNING VOLUNTARY
CONCILIATION AND ARBITRATION,
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS
THIRTY-FOURTH SESSION, GENEVA, 29 JUNE 1951

RECOMMANDATION 92

RECOMMANDATION CONCERNANT LA CONCILIATION
ET L'ARBITRAGE VOLONTAIRES,
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE A SA
TRENTE-QUATRIÈME SESSION, GENÈVE, 29 JUIN 1951

AUTHENTIC TEXT
TEXTE AUTHENTIQUE

Recommendation 92

RECOMMENDATION CONCERNING VOLUNTARY CONCILIATION AND ARBITRATION.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-fourth Session on 6 June 1951, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to voluntary conciliation and arbitration, which is included in the fifth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation designed to be implemented by the parties concerned or by the public authorities as may be appropriate under national conditions,

adopts this twenty-ninth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-one the following Recommendation, which may be cited as the Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951.

I. VOLUNTARY CONCILIATION

1. Voluntary conciliation machinery, appropriate to national conditions, should be made available to assist in the prevention and settlement of industrial disputes between employers and workers.

2. Where voluntary conciliation machinery is constituted on a joint basis, it should include equal representation of employers and workers.

3. (1) The procedure should be free of charge and expeditious; such time limits for the proceedings as may be prescribed by national laws or regulations should be fixed in advance and kept to a minimum.

(2) Provision should be made to enable the procedure to be set in motion, either on the initiative of any of the parties to the dispute or *ex officio* by the voluntary conciliation authority.

4. If a dispute has been submitted to conciliation procedure with the consent of all the parties concerned, the latter should be encouraged to abstain from strikes and lockouts while conciliation is in progress.

5. All agreements which the parties may reach during conciliation procedure or as a result thereof should be drawn up in writing and be regarded as equivalent to agreements concluded in the usual manner.

**RECOMMANDATION CONCERNANT LA CONCILIATION ET
L'ARBITRAGE VOLONTAIRES.**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 6 juin 1951, en sa trente-quatrième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la conciliation et l'arbitrage volontaires, question qui est comprise dans le cinquième point à l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation dont la mise en œuvre serait assurée par les parties intéressées ou par les autorités publiques, suivant la méthode qui correspond aux conditions nationales,

adopte, ce vingt-neuvième jour de juin mil neuf cent cinquante et un, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951.

I. CONCILIATION VOLONTAIRE

1. Des organismes de conciliation volontaire adaptés aux conditions nationales devraient être établis en vue de contribuer à la prévention et au règlement des conflits de travail entre employeurs et travailleurs.

2. Tout organisme de conciliation volontaire établi sur une base mixte devrait comprendre une représentation égale des employeurs et des travailleurs.

3. (1) La procédure devrait être gratuite et expéditive : tout délai qui serait prescrit par la législation nationale devrait être fixé d'avance et réduit à un minimum.

(2) Des dispositions devraient être prises pour que la procédure puisse être engagée, soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation volontaire.

4. Si un conflit a été soumis à une procédure de conciliation avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-outs pendant que la conciliation est en cours.

5. Tous accords auxquels aboutissent les parties, soit au cours de la procédure, soit au terme de celle-ci, devraient être rédigés par écrit et assimilés à des conventions normalement conclues.

II. VOLUNTARY ARBITRATION

6. If a dispute has been submitted to arbitration for final settlement with the consent of all parties concerned, the latter should be encouraged to abstain from strikes and lockouts while the arbitration is in progress and to accept the arbitration award.

III. GENERAL

7. No provision of this Recommendation may be interpreted as limiting, in any way whatsoever, the right to strike.

The foregoing is the authentic text of the Recommendation duly adopted by the General Conference of the International Labour Organisation during its Thirty-fourth Session which was held at Geneva and declared closed the twenty-ninth day of June 1951.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this second day of August 1951.

II. ARBITRAGE VOLONTAIRE

6. Si un conflit a été soumis pour règlement final à l'arbitrage avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient, tant que la procédure d'arbitrage est en cours, être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-outs et à accepter la décision arbitrale.

III. DISPOSITION GÉNÉRALE

7. Aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève.

Le texte qui précède est le texte authentique de la recommandation dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa trente-quatrième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 29 juin 1951.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce deuxième jour d'août 1951.

*The President of the Conference,
Le Président de la Conférence,*

RAPPARD.

*The Director-General of the International Labour Office,
Le Directeur général du Bureau international du Travail,*

DAVID A. MORSE.

Document n° 127

Recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi
privées, 1997



International Labour Conference Conférence internationale du Travail

RECOMMENDATION 188

RECOMMENDATION CONCERNING PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES
ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS
EIGHTY-FIFTH SESSION, GENEVA, 19 JUNE 1997

RECOMMANDATION 188

RECOMMANDATION CONCERNANT LES AGENCES D'EMPLOI PRIVÉES
ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE À SA
QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION, GENÈVE, 19 JUIN 1997

Recommendation 188

RECOMMENDATION CONCERNING PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES

The General Conference of the International Labour Organization,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International
Labour Office, and having met in its Eighty-fifth Session on 3 June 1997, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation supplementing the Private Employment Agencies Convention, 1997;
adopts, this nineteenth day of June of the year one thousand nine hundred and ninety-seven, the following Recommendation, which may be cited as the Private Employment Agencies Recommendation, 1997:

I. GENERAL PROVISIONS

1. The provisions of this Recommendation supplement those of the Private Employment Agencies Convention, 1997, (referred to as "the Convention") and should be applied in conjunction with them.

2. (1) Tripartite bodies or organizations of employers and workers should be involved as far as possible in the formulation and implementation of provisions to give effect to the Convention.

(2) Where appropriate, national laws and regulations applicable to private employment agencies should be supplemented by technical standards, guidelines, codes of ethics, self-regulatory mechanisms or other means consistent with national practice.

3. Members should, as may be appropriate and practicable, exchange information and experiences on the contributions of private employment agencies to the functioning of the labour market and communicate this to the International Labour Office.

II. PROTECTION OF WORKERS

4. Members should adopt all necessary and appropriate measures to prevent and to eliminate unethical practices by private employment agencies. These measures may include laws or regulations which provide for penalties, including prohibition of private employment agencies engaging in unethical practices.

5. Workers employed by private employment agencies as defined in Article 1.1(b) of the Convention should, where appropriate, have a written contract of employment specifying their terms and conditions of employment. As a minimum requirement, these workers should be informed of their conditions of employment before the effective beginning of their assignment.

6. Private employment agencies should not make workers available to a user enterprise to replace workers of that enterprise who are on strike.

7. The competent authority should combat unfair advertising practices and misleading advertisements, including advertisements for non-existent jobs.

8. Private employment agencies should:

- (a) not knowingly recruit, place or employ workers for jobs involving unacceptable hazards or risks or where they may be subjected to abuse or discriminatory treatment of any kind;

**RECOMMANDATION CONCERNANT
LES AGENCES D'EMPLOI PRIVÉES**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,
Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international
du Travail, et s'y étant réunie le 3 juin 1997, en sa quatre-vingt-cinquième
session;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la révision de la
convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, question
qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recomman-
dation complétant la convention sur les agences d'emploi privées, 1997,

adopte, ce dix-neuvième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-dix-sept, la recom-
mandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur les agences d'emploi
privées, 1997:

I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Les dispositions de la présente recommandation complètent celles de la con-
vention sur les agences d'emploi privées, 1997 (ci-après dénommée «la convention») et
devraient s'appliquer conjointement avec celles-ci.

2. (1) Des organes tripartites ou des organisations d'employeurs et de tra-
vailleurs devraient être associés, autant que possible, lors de l'élaboration et de l'ap-
plication des dispositions visant à donner effet à la convention.

(2) Le cas échéant, la législation nationale applicable aux agences d'emploi pri-
vées devrait être complétée par des normes techniques, des directives, des codes de
déontologie, des procédures d'autodiscipline ou d'autres moyens conformes à la
pratique nationale.

3. Les Etats Membres devraient, lorsque cela est approprié et praticable, échan-
ger les informations et partager l'expérience acquise au sujet des contributions des
agences d'emploi privées au fonctionnement du marché du travail et en faire part au
Bureau international du Travail.

II. PROTECTION DES TRAVAILLEURS

4. Les Membres devraient adopter les mesures nécessaires et appropriées pour
prévenir et pour éliminer les pratiques non conformes à la déontologie de la part des
agences d'emploi privées. Ces mesures peuvent comprendre l'adoption de lois ou
réglementations prévoyant des sanctions, y compris l'interdiction des agences d'em-
ploi privées se livrant à des pratiques non conformes à la déontologie.

5. Les travailleurs employés par les agences d'emploi privées visées au paragra-
phe 1 b) de l'article 1 de la convention devraient, le cas échéant, avoir un contrat de
travail écrit précisant leurs conditions d'emploi. Au minimum, ces travailleurs de-
vraient être informés de leurs conditions d'emploi avant le début effectif de leur
mission.

6. Les agences d'emploi privées ne devraient pas mettre à la disposition d'une
entreprise utilisatrice des travailleurs aux fins de remplacer ceux de cette entreprise
qui sont en grève.

7. L'autorité compétente devrait réprimer les pratiques déloyales en matière
d'annonces ainsi que les annonces mensongères, y compris celles qui offrent des
emplois inexistantes.

8. Les agences d'emploi privées:

a) ne devraient pas sciemment recruter, placer ou employer des travailleurs à des
emplois qui comportent des dangers et des risques inacceptables ou lorsqu'ils
peuvent être victimes d'abus ou de traitements discriminatoires de toute sorte;

(b) inform migrant workers, as far as possible in their own language or in a language with which they are familiar, of the nature of the position offered and the applicable terms and conditions of employment.

9. Private employment agencies should be prohibited, or by other means prevented, from drawing up and publishing vacancy notices or offers of employment in ways that directly or indirectly result in discrimination on grounds such as race, colour, sex, age, religion, political opinion, national extraction, social origin, ethnic origin, disability, marital or family status, sexual orientation or membership of a workers' organization.

10. Private employment agencies should be encouraged to promote equality in employment through affirmative action programmes.

11. Private employment agencies should be prohibited from recording, in files or registers, personal data which are not required for judging the aptitude of applicants for jobs for which they are being or could be considered.

12. (1) Private employment agencies should store the personal data of a worker only for so long as it is justified by the specific purposes for which they have been collected, or so long as the worker wishes to remain on a list of potential job candidates.

(2) Measures should be taken to ensure that workers have access to all their personal data as processed by automated or electronic systems, or kept in a manual file. These measures should include the right of workers to obtain and examine a copy of any such data and the right to demand that incorrect or incomplete data be deleted or corrected.

(3) Unless directly relevant to the requirements of a particular occupation and with the express permission of the worker concerned, private employment agencies should not require, maintain or use information on the medical status of a worker, or use such information to determine the suitability of a worker for employment.

13. Private employment agencies and the competent authority should take measures to promote the utilization of proper, fair and efficient selection methods.

14. Private employment agencies should have properly qualified and trained staff.

15. Having due regard to the rights and duties laid down in national law concerning termination of contracts of employment, private employment agencies providing the services referred to in paragraph 1(b) of Article 1 of the Convention should not:

- (a) prevent the user enterprise from hiring an employee of the agency assigned to it;
- (b) restrict the occupational mobility of an employee;
- (c) impose penalties on an employee accepting employment in another enterprise.

III. RELATIONSHIP BETWEEN THE PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE AND PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES

16. Cooperation between the public employment service and private employment agencies in relation to the implementation of a national policy on organizing the labour market should be encouraged; for this purpose, bodies may be established that include representatives of the public employment service and private employment agencies, as well as of the most representative organizations of employers and workers.

17. Measures to promote cooperation between the public employment service and private employment agencies could include:

b) devraient informer les travailleurs migrants, autant que possible dans leur propre langue ou dans une langue qui leur soit familière, de la nature de l'emploi offert et des conditions d'emploi qui sont applicables.

9. Les agences d'emploi privées devraient se voir interdire, ou empêcher par d'autres moyens, de formuler ou de publier des annonces de vacances de postes ou des offres d'emploi qui auraient pour résultat, direct ou indirect, une discrimination fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, l'âge, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale, l'origine sociale, l'origine ethnique, le handicap, le statut matrimonial ou familial, la préférence sexuelle ou l'appartenance à une organisation de travailleurs.

10. Les agences d'emploi privées devraient être encouragées à promouvoir l'égalité dans l'emploi par le moyen de programmes d'action positive.

11. Interdiction devrait être faite aux agences d'emploi privées de consigner, dans des fichiers ou des registres, des données personnelles qui ne soient pas nécessaires à l'évaluation de l'aptitude des candidats pour les emplois pour lesquels ils sont ou pourraient être considérés.

12. (1) Les agences d'emploi privées ne devraient pas conserver les données personnelles d'un travailleur plus longtemps qu'il n'est justifié par le but précis de leur collecte, ou au-delà de la période durant laquelle le travailleur souhaite figurer sur une liste de candidats.

(2) Des mesures devraient être prises pour garantir que les travailleurs puissent consulter toutes les données personnelles les concernant, qu'elles soient traitées automatiquement, par voie informatique ou manuellement. Ces mesures devraient comprendre le droit, pour le travailleur, d'obtenir et d'examiner une copie de toutes ces données, ainsi que celui d'exiger que les données incorrectes ou incomplètes soient supprimées ou rectifiées.

(3) A moins que ces données ne soient directement liées aux conditions requises par l'exercice d'une profession donnée et que le travailleur intéressé ne l'autorise expressément, les agences d'emploi privées ne devraient pas demander, conserver ou utiliser des informations sur l'état de santé d'un travailleur, ou utiliser ces informations pour décider de son aptitude à l'emploi.

13. Les agences d'emploi privées et l'autorité compétente devraient prendre des mesures pour promouvoir le recours à des méthodes de sélection appropriées, équitables et efficaces.

14. Les agences d'emploi privées devraient disposer d'un personnel suffisamment qualifié et formé.

15. En tenant dûment compte des droits et obligations prévus par la législation nationale, en ce qui concerne la cessation des contrats de travail, les agences d'emploi privées fournissant les services visés au paragraphe 1 b) de l'article 1 de la convention ne devraient pas:

- a) empêcher l'entreprise utilisatrice de recruter le salarié mis à sa disposition;
- b) limiter la mobilité professionnelle du salarié;
- c) infliger des sanctions à un salarié qui accepte de travailler pour une autre entreprise.

III. RELATIONS ENTRE LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LES AGENCES D'EMPLOI PRIVÉES

16. La coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées en vue de la mise en œuvre d'une politique nationale sur l'organisation du marché du travail devrait être encouragée; à cet effet, des organes comprenant des représentants du service public de l'emploi et des agences d'emploi privées ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives pourraient être mis en place.

17. Les mesures tendant à établir une coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées pourraient inclure:

- (a) pooling of information and use of common terminology so as to improve transparency of labour market functioning;
- (b) exchanging vacancy notices;
- (c) launching of joint projects, for example in training;
- (d) concluding agreements between the public employment service and private employment agencies regarding the execution of certain activities, such as projects for the integration of the long-term unemployed;
- (e) training of staff;
- (f) consulting regularly with a view to improving professional practices.

- a)* la mise en commun d'informations et l'utilisation d'une terminologie commune pour améliorer la transparence du fonctionnement du marché du travail;
- b)* des échanges d'avis de vacances de poste;
- c)* le lancement de projets communs, par exemple dans le domaine de la formation;
- d)* la conclusion de conventions entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées, relatives à l'exécution de certaines activités telles que des projets pour l'insertion des chômeurs de longue durée;
- e)* la formation du personnel;
- f)* des consultations régulières visant à améliorer les pratiques professionnelles.

The foregoing is the authentic text of the Recommendation duly adopted by the General Conference of the International Labour Organization during its Eighty-fifth Session which was held at Geneva and declared closed the 19 June 1997.

IN FAITH WHEREOF we have appended our signatures this twentieth day of June 1997.

Le texte qui précède est le texte authentique de la recommandation dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa quatre-vingt-cinquième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 19 juin 1997.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce vingtième jour de juin 1997:

The President of the Conference,

La Présidente de la Conférence,

OLGA KELTOSOVÁ

The Director-General of the International Labour Office,

Le Directeur général du Bureau international du Travail,

MICHEL HANSENNE

Document n° 128

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022



► Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Attendu que la création de l'OIT procédait de la conviction que la justice sociale est essentielle pour assurer une paix universelle et durable;

Attendu que la croissance économique est essentielle mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques;

Attendu que l'OIT se doit donc plus que jamais de mobiliser l'ensemble de ses moyens d'action normative, de coopération technique et de recherche dans tous les domaines de sa compétence, en particulier l'emploi, la formation professionnelle et les conditions de travail, pour faire en sorte que, dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique et social, les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement en vue d'instaurer un développement large et durable;

Attendu que l'OIT doit porter une attention spéciale aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers, notamment les chômeurs et les travailleurs migrants, mobiliser et encourager les efforts nationaux, régionaux et internationaux tendant à résoudre leurs problèmes, et promouvoir des politiques efficaces visant à créer des emplois;

Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain;

Attendu que l'OIT est l'organisation internationale mandatée par sa Constitution, ainsi que l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits

fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels;

Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle,

La Conférence internationale du Travail,

1. Rappelle:
 - a) qu'en adhérant librement à l'OIT l'ensemble de ses Membres ont accepté les principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, et se sont engagés à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation, dans toute la mesure de leurs moyens et de leur spécificité;
 - b) que ces principes et droits ont été exprimés et développés sous forme de droits et d'obligations spécifiques dans des conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.
2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, à savoir:
 - a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
 - b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
 - c) l'abolition effective du travail des enfants;
 - d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession;
 - e) un milieu de travail sûr et salubre.
3. Reconnaît l'obligation qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon

à atteindre ces objectifs en faisant pleinement appel à ses moyens constitutionnels, pratiques et budgétaires, y compris par la mobilisation des ressources et l'assistance extérieures, ainsi qu'en encourageant d'autres organisations internationales avec lesquelles l'OIT a établi des relations, en vertu de l'article 12 de sa Constitution, à soutenir ces efforts:

- a) en offrant une coopération technique et des services de conseil destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales;
 - b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions;
 - c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social.
4. Décide que, pour donner plein effet à la présente Déclaration, un mécanisme de suivi promotionnel, crédible et efficace sera mis en œuvre conformément aux modalités précisées dans l'annexe ci-jointe, qui sera considérée comme faisant partie intégrante de la présente Déclaration.
 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.

► Annexe (révisée) Suivi de la Déclaration¹

I. Objectif général

1. Le suivi décrit ci-après aura pour objet d'encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que par la Déclaration de Philadelphie et réitérés dans la présente Déclaration.

2. Conformément à cet objectif strictement promotionnel, ce suivi devra permettre d'identifier les domaines où l'assistance de l'OIT, à travers ses activités de coopération technique, peut être utile à ses Membres pour les aider à mettre en œuvre ces principes et droits fondamentaux. Il ne pourra se substituer aux mécanismes de contrôle établis ou entraver leur fonctionnement; en conséquence, les situations particulières relevant desdits mécanismes ne pourront être examinées ou réexaminées dans le cadre de ce suivi.

3. Les deux volets de ce suivi, décrits ci-après, feront appel aux procédures existantes; le suivi annuel concernant les conventions non ratifiées impliquera simplement un certain réaménagement des modalités actuelles de mise en œuvre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution; le rapport global sur l'effet donné à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail doit permettre d'informer la discussion récurrente à la Conférence des besoins des Membres, de l'action menée par l'Organisation et des résultats obtenus dans la promotion des principes et droits fondamentaux au travail.

¹ Note de l'éditeur: Le texte original du suivi de la Déclaration, établi par la Conférence internationale de Travail en 1998, a été remplacé par le texte révisé de l'annexe adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2010.

II. Suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées

A. *Objet et champ d'application*

1. L'objet du suivi annuel est de donner l'occasion de suivre chaque année, par un dispositif simplifié, les efforts déployés conformément à la Déclaration par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales.

2. Le suivi portera sur les cinq catégories de principes et droits fondamentaux énumérés dans la Déclaration.

B. *Modalités*

1. Le suivi se fera sur la base de rapports demandés aux Membres au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution. Les formulaires de ces rapports seront conçus de manière à obtenir des gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique, en tenant dûment compte de l'article 23 de la Constitution et de la pratique établie.

2. Ces rapports, tels qu'ils auront été compilés par le Bureau, seront examinés par le Conseil d'administration.

3. Des aménagements devront être envisagés aux procédures en vigueur pour permettre aux Membres non représentés au Conseil d'administration de lui apporter, de la manière la plus appropriée, les éclaircissements qui pourraient s'avérer nécessaires ou utiles pour compléter les informations contenues dans leurs rapports à l'occasion de ses discussions.

III. Rapport global sur les principes et droits fondamentaux au travail

A. *Objet et champ d'application*

1. L'objet du rapport global est d'offrir une image globale et dynamique relative aux cinq catégories de principes et droits fondamentaux au travail, observée au cours de la période écoulée, et de servir de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation et déterminer des priorités pour la période suivante, notamment sous forme de plans d'action en matière de coopération technique ayant notamment pour objet de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires à leur mise en œuvre.

B. *Modalités*

1. Le rapport sera établi sous la responsabilité du Directeur général, sur la base d'informations officielles ou recueillies et vérifiées selon les procédures établies. Pour les pays qui n'ont pas ratifié les conventions fondamentales, il s'appuiera, en particulier, sur le résultat du suivi annuel susvisé. Dans le cas des Membres ayant ratifié les conventions correspondantes, il s'appuiera en particulier sur les rapports traités au titre de l'article 22 de la Constitution. Il fera également référence à l'expérience acquise dans le cadre de la coopération technique et d'autres activités pertinentes de l'Organisation.

2. Ce rapport sera soumis à la Conférence en vue d'une discussion récurrente sur l'objectif stratégique des principes et droits fondamentaux au travail, conformément aux modalités arrêtées par le Conseil d'administration. Il appartiendra ensuite à la Conférence de tirer les conséquences de ce débat en ce qui concerne tous les moyens d'action dont dispose l'Organisation, y compris les priorités et plans d'action à mettre en œuvre en matière de coopération technique lors de la période suivante et de guider le Conseil d'administration et le Bureau dans l'exercice de leurs responsabilités.

IV. Il est entendu que:

1. La Conférence devra, le moment venu, revoir, à la lumière de l'expérience acquise, le fonctionnement de ce suivi afin de vérifier s'il a convenablement rempli l'objectif général énoncé à la partie I ci-dessus.

Document n° 129

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), telle qu'amendée en 2022



► Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable

La Conférence internationale du Travail, réunie à Genève en sa quatre-vingt-dix-septième session,

Considérant que le contexte actuel de la mondialisation, caractérisé par la diffusion des nouvelles technologies, la circulation des idées, l'échange de biens et de services, l'accroissement des mouvements de capitaux et des flux financiers, l'internationalisation du monde des affaires et de ses processus, du dialogue ainsi que de la circulation des personnes, notamment des travailleuses et des travailleurs, transforme profondément le monde du travail:

- d'une part, le processus de coopération et d'intégration économiques a aidé un certain nombre de pays à bénéficier de taux élevés de croissance économique et de création d'emplois, à intégrer bon nombre des ruraux pauvres dans l'économie urbaine moderne, à faire progresser leurs objectifs de développement et à stimuler l'innovation en matière de développement de produits ainsi que la circulation des idées;
- d'autre part, l'intégration économique à l'échelle mondiale a eu pour conséquence de confronter de nombreux pays et secteurs à des défis majeurs touchant à l'inégalité de revenus, à la persistance de niveaux de chômage et de pauvreté élevés, à la vulnérabilité des économies aux chocs extérieurs, à l'augmentation du travail précaire et de l'économie informelle, qui ont une incidence sur la relation de travail et les protections qu'elle peut apporter;

Reconnaissant que, dans ces circonstances, il est encore plus nécessaire de faire en sorte que les résultats soient meilleurs et équitablement partagés entre tous pour répondre à l'aspiration universelle à la justice sociale, atteindre le plein emploi, assurer la pérennité de sociétés ouvertes et de l'économie mondiale, parvenir à la cohésion sociale et lutter contre la pauvreté et les inégalités croissantes;

Convaincue que l'Organisation internationale du Travail a un rôle déterminant à jouer pour promouvoir et réaliser le progrès et la justice sociale dans un environnement en mutation constante:

- sur la base du mandat défini dans la Constitution de l'OIT, y compris la Déclaration de Philadelphie (1944), qui reste pleinement pertinente au

XXI^e siècle et devrait inspirer la politique de ses Membres, et qui, entre autres buts, objectifs et principes:

- affirme que le travail n'est pas une marchandise et que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous;
 - reconnaît que l'OIT a l'obligation solennelle d'accompagner, parmi les nations du monde, la mise en œuvre de programmes propres à réaliser les objectifs que constituent le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie, un salaire minimum vital et l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui en ont besoin, ainsi que l'ensemble des autres objectifs énoncés dans la Déclaration de Philadelphie;
 - charge l'OIT d'examiner et de considérer, à la lumière de l'objectif fondamental de justice sociale, toutes les politiques économiques et financières internationales;
- en s'appuyant sur la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022, et en réaffirmant cette Déclaration, dans laquelle les Membres reconnaissent, dans l'accomplissement du mandat de l'Organisation, l'importance particulière des droits fondamentaux, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession et un milieu de travail sûr et salubre;

Encouragée par le fait que la communauté internationale reconnaît que le travail décent est un moyen efficace de relever les défis de la mondialisation, comme cela ressort:

- des résultats du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague de 1995;
- du large soutien apporté à maintes reprises, aux niveaux mondial et régional, au concept de travail décent développé par l'OIT;
- de l'adhésion que les chefs d'État et de gouvernement ont exprimée, lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, en faveur d'une mondialisation équitable et des objectifs du plein emploi productif et du travail décent pour tous, en tant qu'objectifs fondamentaux de leurs politiques nationales et internationales concernées;

Convaincue que, dans un contexte mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissantes ainsi que par l'internationalisation de la production:

- les valeurs fondamentales de liberté, de dignité de la personne, de justice sociale, de sécurité et de non-discrimination sont essentielles pour un développement et une efficacité durables en matière économique et sociale;
- le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs aux plans national et international sont, aujourd'hui, encore plus pertinents pour parvenir à des solutions et pour renforcer la cohésion sociale et l'État de droit, entre autres moyens par le biais des normes internationales du travail;
- l'importance de la relation de travail devrait être reconnue en tant que celle-ci constitue un moyen d'assurer la protection juridique des travailleurs;
- des entreprises productives, rentables et durables, conjointement avec une économie sociale solide et un secteur public viable, sont indispensables à un développement économique et à des possibilités d'emploi durables;
- la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977), révisée, qui traite du rôle croissant que de tels acteurs jouent dans la réalisation des objectifs de l'Organisation, revêt une pertinence particulière;

Reconnaissant que, face aux défis actuels, l'Organisation doit intensifier ses efforts et mobiliser tous ses moyens d'action afin de promouvoir ses objectifs constitutionnels et que, pour assurer une meilleure efficacité à ces efforts et renforcer sa capacité d'aider ses Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation, elle doit:

- adopter une approche cohérente et concertée pour progresser dans l'élaboration d'une démarche globale et intégrée, en harmonie avec l'Agenda du travail décent et les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, en tirant profit des synergies existant entre eux;
- adapter ses pratiques institutionnelles et sa gouvernance afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience tout en respectant pleinement le cadre et les procédures constitutionnels en vigueur;
- aider les mandants à satisfaire les besoins qu'ils ont exprimés au niveau national sur la base d'une discussion tripartite complète, en fournissant des

informations de qualité, des conseils et des programmes techniques qui contribuent à satisfaire ces besoins dans le contexte des objectifs constitutionnels de l'OIT;

- promouvoir sa politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation,

Adopte, en conséquence, ce dixième jour de juin deux mille huit, la présente Déclaration.

I. Portée et principes

La Conférence reconnaît et déclare que:

- A. Dans un contexte marqué par l'accélération des changements, les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales devraient se fonder sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, d'égale importance, autour desquels s'articule l'Agenda du travail décent et qui peuvent se décliner comme suit:
 - i) promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et économique durable de telle sorte que:
 - les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif;
 - l'ensemble des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, soient durables, afin de favoriser la croissance et de créer davantage de possibilités et de perspectives d'emploi et de revenu pour tous;
 - les sociétés puissent réaliser leurs objectifs de développement économique et de progrès social, et atteindre un bon niveau de vie;
 - ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale – sécurité sociale et protection des travailleurs – durables et adaptées aux circonstances nationales, en particulier:
 - l'extension de la sécurité sociale à tous, y compris les mesures visant à assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, et l'adaptation de son champ d'application ainsi que de sa portée afin de répondre aux incertitudes et besoins nouveaux

engendrés par la rapidité des changements techniques, sociétaux, démographiques et économiques;

- des conditions de travail qui préservent la santé et la sécurité des travailleurs;
- la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection *;

iii) promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant que méthodes les plus aptes à:

- adapter la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux besoins et circonstances de chaque pays;
- traduire le développement économique en progrès social et le progrès social en développement économique;
- faciliter la formation d'un consensus sur les politiques nationales et internationales pertinentes ayant une incidence sur les stratégies et programmes d'emploi et de travail décent;
- rendre effectives la législation et les institutions du travail, en ce qui concerne notamment la reconnaissance de la relation de travail, la promotion de bonnes relations professionnelles et la mise en place de systèmes d'inspection du travail efficaces;

iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques, en notant:

- que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques;
- que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes.

B. Ces quatre objectifs stratégiques sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement. Toute défaillance dans la promotion de l'un d'eux porterait préjudice à la réalisation des autres. Pour avoir un impact optimal, les efforts visant à les promouvoir devraient s'inscrire dans une

* Note de l'éditeur: Lors de la rédaction de ce texte, la priorité a été donnée, dans chaque langue, à la concordance avec la version officielle correspondante de l'article III d) de la Déclaration de Philadelphie, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1944.

stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent. L'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination doivent être considérées comme des questions transversales aux objectifs stratégiques mentionnés précédemment.

- C. Il revient à chaque Membre, sous réserve des obligations internationales auxquelles il est assujéti et des principes et droits fondamentaux au travail, de déterminer comment réaliser les objectifs stratégiques, en tenant dûment compte, entre autres:
- i) des conditions et circonstances nationales, ainsi que des priorités et besoins exprimés par les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs;
 - ii) de l'interdépendance, de la solidarité et de la coopération entre tous les Membres de l'OIT, qui apparaissent plus que jamais pertinentes dans le contexte d'une économie mondialisée;
 - iii) des principes et dispositions des normes internationales du travail.

II. Méthode de mise en œuvre

La Conférence reconnaît par ailleurs que, dans une économie mondialisée:

- A. La mise en œuvre de la partie I de la présente Déclaration suppose que l'OIT appuie de manière efficace les efforts de ses Membres. À cette fin, l'Organisation devrait revoir et adapter ses pratiques institutionnelles afin d'améliorer sa gouvernance et de renforcer ses capacités, de manière à tirer le meilleur parti de ses ressources humaines et financières et de l'avantage unique que représentent sa structure tripartite et son système normatif, en vue:
- i) de mieux comprendre les besoins de ses Membres, en ce qui concerne chacun des objectifs stratégiques, ainsi que l'action menée par l'OIT pour y répondre dans le cadre d'une question récurrente inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, de façon à:
 - déterminer de quelle manière l'OIT peut répondre plus efficacement à ces besoins en coordonnant l'ensemble de ses moyens d'action;
 - déterminer les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins et, s'il y a lieu, attirer des ressources supplémentaires;
 - guider le Conseil d'administration et le Bureau dans l'exercice de leurs responsabilités;
 - ii) de renforcer et coordonner ses activités de coopération technique et l'expertise qu'elle offre, afin de:

- soutenir et appuyer les efforts déployés par chaque Membre en vue de progresser vers l'ensemble des objectifs stratégiques, sur une base tripartite, le cas échéant par le biais des programmes nationaux pour un travail décent et dans le contexte du système des Nations Unies;
 - aider, là où cela s'avère nécessaire, à renforcer la capacité institutionnelle des États Membres, ainsi que celle des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, pour faciliter la conduite d'une politique sociale pertinente et cohérente ainsi que le développement durable;
 - iii) de favoriser une meilleure compréhension et un partage des connaissances quant aux synergies existant entre les objectifs stratégiques à travers l'analyse empirique et la discussion tripartite d'expériences concrètes, avec la coopération volontaire des pays intéressés, en vue d'éclairer les Membres dans les décisions qu'ils sont amenés à prendre s'agissant des potentialités et défis de la mondialisation;
 - iv) de fournir une assistance aux Membres qui en font la demande et qui souhaitent promouvoir de concert les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, pour autant que ceux-ci soient compatibles avec leurs obligations à l'égard de l'OIT;
 - v) d'établir, en consultation avec les organisations nationales et internationales représentatives de travailleurs et d'employeurs, de nouveaux partenariats avec des entités non étatiques et des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales ou les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial, afin de renforcer l'efficacité des activités et programmes de l'OIT, de s'assurer d'un soutien de leur part par les voies adéquates et de promouvoir par tout autre moyen les objectifs stratégiques de l'OIT.
- B. En même temps, les Membres doivent assumer une responsabilité fondamentale, celle de contribuer par leur politique sociale et économique à la réalisation d'une stratégie globale et intégrée pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques, dont l'Agenda du travail décent, tels qu'énoncés dans la partie I de la présente Déclaration. La mise en œuvre de l'Agenda du travail décent au niveau national dépendra des besoins et des priorités des États Membres et il appartiendra à ceux-ci, en consultation avec les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, de décider de la façon de s'acquitter de cette responsabilité. À cette fin, ils pourront entre autres envisager:

- i) d'adopter une stratégie nationale ou régionale pour le travail décent, articulée autour d'un ensemble de priorités visant la réalisation des objectifs stratégiques de manière intégrée;
 - ii) d'établir, si nécessaire avec l'aide du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés;
 - iii) d'examiner leur situation en termes de ratification ou d'application des instruments de l'OIT en vue d'assurer une couverture de plus en plus large de chacun des objectifs stratégiques, en mettant l'accent sur les instruments de la catégorie des normes fondamentales du travail ainsi que ceux considérés comme étant les plus significatifs au regard de la gouvernance qui traitent du tripartisme, de la politique de l'emploi et de l'inspection du travail;
 - iv) d'adopter des mesures appropriées en vue d'une coordination adéquate entre les positions exprimées en leur nom dans les forums internationaux pertinents et toutes mesures qu'ils pourraient prendre à la lumière de la présente Déclaration;
 - v) de promouvoir les entreprises durables;
 - vi) d'échanger, le cas échéant, les bonnes pratiques nationales et régionales tirées d'initiatives nationales ou régionales réussies comportant des aspects relatifs au travail décent;
 - vii) de fournir, sur une base bilatérale, régionale ou multilatérale, et dans la mesure où leurs ressources le leur permettent, un soutien approprié aux efforts déployés par d'autres Membres pour donner effet aux principes et objectifs visés dans la présente Déclaration.
- C. D'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette approche intégrée. L'OIT devrait les inviter à promouvoir le travail décent, étant entendu que chaque institution aura la maîtrise totale de son mandat. La politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers ayant des répercussions sur l'emploi, il incombe à l'OIT d'évaluer ces effets afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques.

III. Dispositions finales

- A. Le Directeur général du Bureau international du Travail veillera à ce que la présente Déclaration soit communiquée à tous les Membres et, par leur intermédiaire, aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, aux organisations internationales ayant compétence dans des domaines connexes aux niveaux régional et international ainsi qu'à toute autre entité que le Conseil d'administration pourrait déterminer. Les gouvernements, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau national, devront faire connaître la Déclaration dans tous les forums pertinents auxquels ils seraient amenés à participer ou à être représentés, et la diffuser de toutes les manières possibles à d'autres entités susceptibles d'être intéressées.
- B. Il appartiendra au Conseil d'administration et au Directeur général du Bureau international du Travail de fixer les modalités nécessaires pour mettre en œuvre sans délai la partie II de la présente Déclaration.
- C. L'impact de la présente Déclaration, en particulier les mesures prises pour en promouvoir l'application, fera, à tel moment que le Conseil d'administration jugera opportun et selon les modalités qu'il fixera, l'objet d'un examen par la Conférence internationale du Travail en vue d'apprécier quelles mesures pourraient être appropriées.

Annexe

Suivi de la déclaration

I. Objectif général et champ d'application

- A. L'objectif de ce suivi est de déterminer les moyens avec lesquels l'Organisation appuiera les efforts déployés par ses Membres pour traduire leur engagement relatif à la réalisation des quatre objectifs stratégiques qui revêtent de l'importance pour la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'Organisation.
- B. Ce suivi vise à tirer le meilleur parti possible de tous les moyens d'action prévus par la Constitution de l'OIT pour que celle-ci remplisse son mandat. Certaines des mesures visant à aider les Membres pourraient rendre nécessaires certaines adaptations concernant les modalités d'application des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, sans augmenter les obligations des États Membres en matière de rapports.

II. Action de l'Organisation pour aider ses Membres

Administration, ressources et relations extérieures

- A. Le Directeur général prendra toutes les mesures nécessaires, en soumettant entre autres toutes propositions appropriées au Conseil d'administration, pour garantir les moyens par lesquels l'Organisation appuiera les Membres dans les efforts qu'ils déploient en vertu de la présente Déclaration. Ces mesures incluront l'examen et l'adaptation des pratiques institutionnelles et de la gouvernance de l'OIT, comme énoncé dans la Déclaration, et devraient tenir compte de la nécessité d'assurer:
 - i) la cohérence, la coordination et la collaboration au sein du Bureau international du Travail en vue de son bon fonctionnement;
 - ii) le renforcement et le maintien des politiques et des capacités opérationnelles;
 - iii) une utilisation efficiente et efficace des ressources, des processus de gestion et des structures institutionnelles;
 - iv) des compétences et une base de connaissances adéquates ainsi que des structures de gouvernance efficaces;
 - v) la promotion de partenariats efficaces au sein du système des Nations Unies et du système multilatéral en vue de renforcer les programmes

et activités de l'OIT ou de promouvoir de toute autre manière les objectifs de l'Organisation;

- vi) l'identification, l'actualisation et la promotion de la liste des normes qui sont les plus importantes du point de vue de la gouvernance¹.

Comprendre la situation et les besoins des Membres et y répondre

B. L'Organisation mettra sur pied un dispositif de discussions récurrentes par la Conférence internationale du Travail selon les modalités arrêtées par le Conseil d'administration, qui ne devra pas faire double emploi avec les mécanismes de contrôle de l'OIT, en vue de:

- i) mieux comprendre la situation et les besoins divers de ses Membres en rapport avec chacun des objectifs stratégiques, et y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à sa disposition, y compris l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau, et ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action;
- ii) évaluer les résultats des activités de l'OIT afin d'éclairer les décisions concernant les programmes, le budget et autres aspects de la gouvernance.

Assistance technique et services consultatifs

C. L'Organisation fournira, à la demande des gouvernements et des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, toute l'assistance appropriée dans les limites de son mandat, pour appuyer les efforts déployés par ses Membres en vue de progresser vers les objectifs stratégiques dans le cadre d'une stratégie nationale ou régionale cohérente et intégrée, y compris:

- i) en renforçant et coordonnant ses activités de coopération technique dans le cadre des programmes nationaux pour un travail décent et dans celui du système des Nations Unies;
- ii) en fournissant l'expertise et l'assistance générales que tout Membre pourra demander en vue de formuler une stratégie nationale, et en

¹ La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, ainsi que les normes identifiées sur la liste mise à jour ultérieurement.

étudiant la possibilité de partenariats innovants pour sa mise en œuvre;

- iii) en élaborant des instruments appropriés pour évaluer efficacement les progrès réalisés et l'impact que d'autres facteurs et politiques peuvent avoir sur les efforts des Membres;
- iv) en s'occupant des besoins spécifiques et des capacités des pays en développement et des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, notamment en s'efforçant de mobiliser des ressources.

Recherche, collecte et partage d'informations

- D. L'Organisation prendra toutes mesures appropriées pour renforcer sa capacité de recherche, sa connaissance empirique et sa compréhension de la manière dont les objectifs stratégiques interagissent entre eux et contribuent au progrès social, à la durabilité des entreprises, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté dans l'économie mondiale. Ces mesures pourront comprendre le partage tripartite des expériences et des bonnes pratiques aux niveaux international, régional et national, dans le cadre:
 - i) d'études réalisées de manière ad hoc et sur la base d'une coopération volontaire des gouvernements et des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs dans les pays concernés; ou
 - ii) d'autres types d'arrangements, tels que des examens par les pairs, que les Membres intéressés pourraient souhaiter établir ou auxquels ils seraient disposés à participer à titre volontaire.

III. Évaluation par la Conférence

- A. L'impact de la présente Déclaration, en particulier la mesure dans laquelle elle aura contribué à promouvoir parmi les Membres les buts et objectifs de l'Organisation par la mise en œuvre intégrée des objectifs stratégiques, fera l'objet d'une évaluation par la Conférence qui pourra être renouvelée de temps à autre, dans le cadre d'une question inscrite à son ordre du jour.
- B. Le Bureau préparera à l'intention de la Conférence un rapport d'évaluation de l'impact de la Déclaration qui contiendra des informations portant sur:
 - i) les actions ou mesures prises en vertu de la présente Déclaration, ces informations pouvant être fournies par les mandants tripartites par l'intermédiaire des services du BIT, en particulier dans les régions, ou émaner de toute autre source fiable;

- ii) les mesures prises par le Conseil d'administration et le Bureau pour assurer le suivi des questions pertinentes relatives à la gouvernance, à la capacité et à la base de connaissances en relation avec la poursuite des objectifs stratégiques, y compris les programmes et activités de l'OIT et leur impact;
 - iii) l'impact éventuel de la Déclaration auprès d'autres organisations internationales intéressées.
- C. Les organisations multilatérales intéressées auront la possibilité de participer à l'évaluation de l'impact et à la discussion y afférente. D'autres entités intéressées pourront, à l'invitation du Conseil d'administration, assister et participer à cette discussion.
- D. À la lumière de son évaluation, la Conférence se prononcera sur l'opportunité de nouvelles évaluations ou d'autres formes appropriées d'actions à engager.

Document n° 130

CIT, 30^e session, 1947, Résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective



**Résolutions adoptées par la
Conférence internationale du Travail
à sa 30^{me} session**

I

**Résolution concernant la liberté syndicale et la protection du
droit d'organisation et de négociation collective**

(Adoptée le 11 juillet 1947)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le dix-neuf juin 1947, en sa trentième session,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Que la déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la « liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », qu'elle a en outre reconnu l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde de programmes propres à réaliser, entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique », et

Qu'elle a affirmé également que « les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et que si, dans les modalités de leur application il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé » ;

Que le niveau de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent dans

une large mesure d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale ;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale ;

Que la Conférence internationale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses Commissions d'industrie, ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale ;

Pour ces motifs,

Adopte, ce onzième jour de juillet mil neuf cent quarante-sept, la résolution suivante :

I. LIBERTÉ SYNDICALE

1. Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

8. Il devrait y avoir accord mutuel entre les employeurs et les travailleurs organisés quant à l'exercice du droit syndical.

9. (1) Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir :

a) l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à :

- i) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
- ii) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
- iii) congédier un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) l'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs de façon à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

- i) favoriser la constitution de syndicats placés sous le contrôle d'employeurs ;
- ii) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
- iii) refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

(2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

10. Les organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical définie par l'article 9 ci-dessus.

Document n° 131

CIT, 30^e session, 1947, Résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association



**Résolutions adoptées par la
Conférence internationale du Travail
à sa 30^{me} session**

III

Résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association

(Adoptée le 11 juillet 1947)

La Conférence,

1) Rappelant la mention qui a été faite de la liberté d'association dans la Déclaration de Philadelphie et dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, affirme à nouveau sa foi et son attachement à l'égard du principe de la liberté d'association dans tous les pays, élément essentiel des libertés personnelles sur lesquelles sont fondés la paix, la prospérité et le bonheur ;

2) Exprime son appréhension au sujet des renseignements qui lui sont parvenus de plusieurs côtés, indiquant que des conditions préjudiciables à la liberté d'association existeraient dans de nombreux pays ;

3) Estime que des mesures devraient être prises pour favoriser, développer et instituer de manière universelle la liberté d'association, d'une part, en attirant l'attention des gouvernements de tous les Etats, Membres ou non de l'O.I.T., sur les obligations qui découlent pour eux sous ce rapport de la Constitution de l'O.I.T. ou de la Charte des Nations Unies, d'autre part, en recourant à tout autre moyen utile ;

4) A pris note avec intérêt, à cet égard, des propositions faites par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail en vue de l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association, et estime que ces propositions méritent un examen approfondi et attentif ;

5) Reconnaît que ces propositions soulèvent des problèmes particulièrement complexes et difficiles, tels que, par exemple :

- i) des questions mettant en cause la souveraineté des Etats ;
- ii) le rapport pouvant exister entre un tel organisme et les propositions actuellement examinées par les Nations Unies aux fins de faire porter effet à une Déclaration des droits de l'homme et d'instituer un organisme de sauvegarde de l'exercice d'autres libertés fondamentales, notamment la liberté de parole, d'information et de la liberté de réunion pour toutes fins non contraires aux lois ;

- iii) la composition, le champ d'activité, les pouvoirs (y compris les pouvoirs d'enquête et d'investigation), et la procédure de l'organisme projeté ;
- iv) l'autorité en vertu de laquelle l'organisme projeté exercerait son action...

6) Considère qu'il est essentiel de vouer à ces questions, qui pourraient entraîner des changements dans les relations mutuelles des Etats, l'examen détaillé et la préparation attentive qu'elles méritent et sans lesquels toute action internationale serait condamnée à l'échec et risquerait de rendre la situation encore plus sérieuse qu'elle ne l'est à présent ;

7) Reconnaît, toutefois, que l'établissement en consultation avec les Nations Unies, d'un organisme international permanent paraît être une condition indispensable pour le respect intégral de la liberté d'association dans le monde entier, et que tout organisme de ce genre devrait, un fois établi, exercer son action sous les garanties offertes par la Constitution tripartite de l'Organisation internationale du Travail ;

8) En conséquence, invite le Conseil d'administration à examiner la question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31^{me} session en 1948.

Document n° 132

CIT, 38^e session, 1955, Résolution concernant la protection des droits syndicaux



Résolutions
adoptées par la Conférence internationale du Travail
à sa 38^{me} session
(Genève, 1955)

V

Résolution concernant la protection des droits syndicaux ¹

La Conférence internationale du Travail,

Considérant l'importance fondamentale du respect effectif des droits syndicaux des travailleurs, les graves violations de ces droits dans certains pays et la nécessité, dans certains pays, de lois et règlements appropriés pour la sauvegarde de l'exercice normal de ces droits ;

Considérant que la Conférence internationale du Travail a adopté la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, conventions qui définissent les droits fondamentaux des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations respectives ;

Considérant que la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, a été jusqu'à présent ratifiée par dix-huit pays, et la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, par dix-neuf pays ;

Considérant que, malgré les résultats remarquables auxquels a abouti le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, les efforts de l'Organisation internationale du Travail en vue d'assurer une protection adéquate du droit des travailleurs de s'organiser librement ne peuvent porter leur plein effet tant que les pays qui, jusqu'à présent, ont refusé de le faire n'auront pas consenti à collaborer avec le Conseil d'administration et à permettre à la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale d'effectuer des enquêtes sur place.

1. Adresse un instant appel aux gouvernements qui n'ont pas encore ratifié les conventions mentionnées ci-dessus et leur demande d'envisager la possibilité de les ratifier aussitôt que possible ;

2. Réaffirme l'importance qu'elle attache aux droits fondamentaux des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations respectives et, en particulier, à leurs droits de liberté et d'indépendance ;

¹ Adoptée le 22 juin 1955 par 173 voix, sans opposition et avec 30 abstentions.

3. Note que le Conseil d'administration a approuvé les rapports unanimes de son Comité de la liberté syndicale concernant 108 cas et des rapports unanimes intérimaires sur cinq autres cas, et invite le Conseil d'administration à poursuivre avec diligence l'examen des cas encore en instance ;

4. Invite le Conseil d'administration à veiller constamment à l'amélioration de la procédure de son Comité de la liberté syndicale et à examiner soigneusement toute recommandation que le Comité fera à cet effet selon qu'il y aura lieu, y compris toute recommandation relative au problème de l'audition de toutes les parties intéressées ;

5. Demande au Conseil d'administration :

- a) d'étudier, à l'occasion de l'examen du rapport de la Commission indépendante chargée d'examiner dans quelle mesure les organisations d'employeurs et de travailleurs sont affranchies de la domination ou du contrôle du gouvernement si, de ce rapport, ressortent certains points qui justifieraient une révision totale ou partielle des conventions existantes concernant la liberté d'association et les relations professionnelles ;
 - b) de tenir compte d'autres points qui, sans résulter du rapport de la Commission indépendante, pourraient présenter une importance du point de vue des conventions existantes ou aboutir à une nouvelle convention ;
 - c) de présenter un rapport d'ensemble sur la question à une prochaine session de la Conférence.
-

Document n° 133

CIT, 40^e session, 1957, Résolution concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations syndicales de travailleurs dans des États Membres de l'Organisation internationale du Travail



**Résolutions adoptées par la Conférence internationale
du Travail à sa 40^{me} session
(Genève, 1957)**

I

**Résolution concernant l'abrogation des lois dirigées
contre les organisations syndicales de travailleurs dans des Etats Membres
de l'Organisation internationale du Travail ¹**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant que la liberté syndicale est une des conditions du progrès économique et social,

Considérant que le droit des travailleurs de former des syndicats et de conclure des conventions collectives est confirmé par la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et par la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ;

Considérant que les travaux du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs (1955-56), ainsi que la discussion du rapport du Comité à la Conférence internationale du Travail et au Conseil d'administration, ont révélé l'existence, dans de nombreux Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail, de lois portant atteinte aux droits fondamentaux des syndicats ;

1. Constate que l'existence des lois dirigées contre les organisations syndicales de travailleurs fait obstacle à l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs et est contraire aux tâches fondamentales de l'Organisation internationale du Travail ;

2. Demande aux gouvernements des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail de prendre des mesures pour abolir, dans le plus bref délai possible, toutes les lois et tous les règlements administratifs qui entravent ou restreignent le libre exercice des droits syndicaux, pour adopter, lorsque cela n'a pas encore été fait, des lois assurant l'exercice effectif et sans restriction des droits syndicaux par les travailleurs, y compris le droit de grève, et pour garantir l'application de ces lois dans la pratique.

¹ Adoptée le 26 juin 1957 par 89 voix contre 56, avec 26 abstentions.

Document n° 134

CIT, 45^e session, 1961, Résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, y compris la protection des délégués syndicaux à tous les échelons



Résolutions adoptées
par la Conférence internationale du Travail
à sa 45^{me} session
(Genève, 1961)

VI

Résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, y compris la protection des délégués syndicaux à tous les échelons ¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Reconnaissant que les conventions sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, représentent un progrès des normes internationales du travail dans le domaine des droits syndicaux ;

Considérant que pour les travailleurs et les organisations syndicales, la liberté syndicale implique l'exercice libre et effectif des fonctions des délégués librement choisis par les travailleurs, par le canal des organisations syndicales, à tous les échelons, y compris sur les lieux de travail ;

Soulignant que l'activité de ces délégués à tous les échelons, y compris sur les lieux de travail, peut englober aussi bien les questions de rémunération et de durée du travail que l'hygiène et la sécurité et toutes autres conditions de travail ;

Constatant que, dans certains pays, des restrictions sont imposées aux droits des travailleurs de créer et de maintenir des organisations de leur choix et que, dans d'autres pays, les délégués librement choisis par les travailleurs, par le canal de leurs organisations syndicales, sont empêchés d'exercer librement leurs fonctions et sont parfois victimes de mesures spéciales prises par les employeurs ou les gouvernements, ou par les deux, contre leurs droits en tant que représentants des travailleurs ;

Préoccupée, notamment, par le fait que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a, à maintes reprises, appelé l'attention de la Conférence internationale du Travail sur le fait que dans certains pays, y compris dans des pays qui ont ratifié les conventions susvisées, le libre exercice de la négociation collective, au nom des travail-

¹ Adoptée le 29 juin 1961 par 147 voix contre 35, avec 10 abstentions.

leurs, par des représentants librement choisis par eux se trouve restreint par des dispositions législatives et constitutionnelles qui :

- a) subordonnent la création d'organisations syndicales à une autorisation gouvernementale sans laquelle elles n'ont pas d'existence légale ;
- b) imposent des restrictions aux droits des syndicats d'élaborer librement leurs statuts, de réglementer leur administration interne, d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes ;
- c) interdisent aux travailleurs de créer des syndicats indépendants du parti politique au pouvoir ;

Préoccupée également par le fait que, dans certains pays, certains employeurs, parfois soutenus par l'autorité gouvernementale, ont pris des mesures radicales pour empêcher les travailleurs à leur service de se constituer en syndicats ou ont refusé de prendre part à des négociations collectives avec les délégués syndicaux de ces travailleurs sur des questions de rémunération ou d'autres conditions de travail ;

Rappelant que la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, donne aux travailleurs le droit de créer des organisations de leur choix, de s'y affilier librement et d'en diriger les affaires sans la moindre restriction de la part des organismes publics, et que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, garantit les organisations de travailleurs contre toute ingérence des employeurs ou de leurs organisations et préconise des mesures tendant à encourager et à promouvoir la mise en place et l'utilisation à plein rendement d'un mécanisme permettant une négociation volontaire entre employeurs ou organisations patronales, d'une part, et travailleurs ou organisations ouvrières, d'autre part, en vue de fixer les conditions d'emploi au moyen de conventions collectives ;

Dans le dessein de faire progresser librement les droits des travailleurs et d'entreprendre une action en faveur de leurs intérêts sociaux, professionnels et économiques,

1. Invite les Etats Membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et à donner pleinement effet à leurs dispositions ;

2. Demande instamment aux Etats Membres qui ont ratifié lesdites conventions, mais où persistent des dispositions législatives ou des pratiques, ou les deux, incompatibles avec ces conventions, de prendre des mesures immédiates pour abroger pareilles dispositions et mettre fin à pareilles pratiques ;

3. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail :

- a) à prendre toutes mesures utiles, notamment grâce au mécanisme de contrôle de l'application des conventions et recommandations, pour assurer l'application intégrale, par les Etats Membres qui les ont ratifiées, de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ;
- b) prie le Directeur général de préparer pour le Conseil d'administration un rapport complet sur tous les aspects des droits des délégués syndi-

caux, à tous les échelons, y compris sur les lieux de travail, afin de permettre au Conseil d'administration d'examiner la possibilité d'inscrire cette question à une prochaine session de la Conférence internationale du Travail.

Document n° 135

CIT, 48^e session, 1964, Résolution concernant la liberté
syndicale



Résolutions adoptées
par la Conférence internationale du Travail
à sa 48^{me} session
(Genève, 1964)

IV

Résolution concernant la liberté syndicale ¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant le principe de la liberté syndicale, élément essentiel des droits de l'homme, inscrit dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (Préambule) ;

Considérant qu'il constitue l'un des principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation et que la Déclaration de Philadelphie, partie intégrante de la Constitution, affirme que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » ;

Considérant que l'Organisation internationale du Travail a fixé d'une manière non équivoque les normes minima de la liberté syndicale dans les conventions internationales du travail (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ;

Considérant la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée le 26 juin 1952 par la Conférence, ainsi que la résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, y compris la protection des délégués syndicaux à tous les échelons, adoptée le 29 juin 1961 par la Conférence ;

Considérant que les normes ainsi définies n'ont pas encore trouvé leur pleine expression dans la Constitution et les règlements de l'Organisation internationale du Travail ;

Considérant que plusieurs Etats Membres n'ont pas encore ratifié les conventions citées ci-dessus ;

¹ Adoptée le 9 juillet 1964.

Considérant que, dans divers Etats Membres, le principe et les normes de liberté syndicale établis par l'Organisation internationale du Travail sont violés au détriment de la démocratie et de l'intérêt du développement harmonieux de ces pays ;

Considérant que le mécanisme de protection de la liberté syndicale, tel qu'il est établi présentement par l'Organisation internationale du Travail, est encore insuffisant pour atteindre sa pleine efficacité, et qu'il y aurait lieu de le renforcer,

1. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail :

- a) à intensifier ses efforts afin d'obtenir de tous les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail la ratification et l'application des conventions n^{os} 87 et 98, en leur rappelant qu'il s'agit en l'occurrence de principes fondamentaux de l'Organisation ;
- b) à étudier la possibilité d'inclure dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail certains principes essentiels contenus dans ces conventions ;
- c) à étudier, de même, la meilleure manière de renforcer le mécanisme de protection de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du Travail ;
- d) à la lumière des constatations résultant des dispositions recommandées aux alinéas b) et c) ci-dessus, d'envisager l'inclusion de l'ensemble de la question à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence ;

2. Prie instamment tous les gouvernements de collaborer pleinement au renforcement des activités de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine de la liberté syndicale.

Document n° 136

CIT, 54^e session, 1970, Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles



**Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail
à sa 54^e session**

(Genève, 1970)

VIII

Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles ¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail proclame que l'affirmation du principe de la liberté syndicale est l'un des objectifs de l'Organisation ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie, partie intégrante de la Constitution, proclame que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu, et fait référence à d'autres droits de l'homme fondamentaux inhérents à la dignité humaine ;

Considérant que l'Organisation internationale du Travail a établi les normes fondamentales de la liberté d'association à des fins syndicales dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ;

Considérant que, sans indépendance nationale et liberté politique, il ne peut y avoir pleinement et véritablement de droits syndicaux ;

Considérant que les syndicats, lorsqu'ils jouissent pleinement de tous leurs droits, sont un facteur essentiel pour atteindre les objectifs de progrès économique, social et culturel contenus dans la Constitution de l'OIT ;

Considérant que les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs et des êtres humains en général s'épanouissent dans un climat de progrès économique et social ;

Considérant que la promotion des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs est liée au développement national, tant social qu'économique, ainsi qu'à la législation nationale, régionale et internationale ;

Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations sont tenus, dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par ladite convention, de respecter la légalité, mais que la législation nationale ne doit pas porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention, ces principes devant également être respectés lorsque les syndicats prennent des responsabilités dans l'intérêt du bien commun ;

Rappelant les appels antérieurement lancés par la Conférence en vue du renforcement de l'action et des procédures de l'Organisation internationale du Travail visant à protéger les droits syndicaux, et en particulier la résolution concernant la liberté syndicale, adoptée le 9 juillet 1964, et la résolution concernant l'action de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la liberté syndicale, adoptée le 24 juin 1968 ;

Considérant l'évolution intervenue dans divers domaines et le fait que la présente session de la Conférence a eu à examiner le problème de la protection des représentants des travailleurs et des facilités à leur accorder ;

Regrettant que quarante-cinq Membres de l'Organisation internationale du Travail n'aient pas encore ratifié la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et que trente-deux Membres n'aient pas encore

¹ Adoptée le 25 juin 1970 sans opposition.

ratifié la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et déplorant que certains de ces Etats violent et enfreignent les principes énoncés dans ces instruments ;

Déplorant aussi que, parmi les Etats Membres qui ont ratifié ces conventions, certains ne les appliquent pas encore pleinement et d'autres les violent ;

Considérant que les organes de contrôle de l'OIT, et en particulier le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, ont adopté, sur la base des normes existantes, des décisions concernant les violations des droits syndicaux, se référant notamment à des libertés civiles spécifiques ;

Considérant que les possibilités de protéger les droits syndicaux seraient renforcées si l'OIT donnait la plus large publicité à ces décisions ;

Considérant que la question de la protection des libertés civiles en tant que telles rentre dans la compétence des Nations Unies sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et que la ratification et l'application rapides de ces pactes sont de la plus haute importance pour le renforcement de la protection des droits syndicaux ;

Considérant qu'il existe des principes fermement établis et universellement reconnus, qui définissent les garanties fondamentales des libertés civiles et qui doivent constituer un idéal commun à atteindre par tous les peuples et par toutes les nations, principes énoncés en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, mais que le respect des normes établies par les pactes ne deviendra une obligation liant les Etats que lorsque ces pactes auront été ratifiés et seront entrés en vigueur ;

Considérant que la guerre, la domination coloniale ou néo-coloniale et la discrimination raciale constituent des obstacles majeurs au bien-être des travailleurs et une entrave flagrante à l'action de l'Organisation internationale du Travail ;

Considérant que des mesures prises au niveau international en vue d'une meilleure protection de certaines libertés civiles déterminées par les Nations Unies renforceraient l'action de l'Organisation internationale du Travail visant à protéger les droits syndicaux :

1. Reconnaît que les droits conférés aux organisations de travailleurs et d'employeurs doivent se fonder sur le respect des libertés civiles qui ont été énoncées notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que l'absence de ces libertés civiles enlève toute signification au concept des droits syndicaux.

2. Met un accent particulier sur les libertés civiles suivantes, définies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui sont essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux :

- a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires ;
- b) la liberté d'opinion et d'expression, et en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ;
- c) la liberté de réunion ;
- d) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial ;
- e) le droit à la protection des biens des syndicats.

3. Réaffirme la compétence spécifique de l'OIT — au sein du système des Nations Unies — dans le domaine de la liberté syndicale et des droits syndicaux (principes, normes, procédures de contrôle) et des libertés civiles qui s'y rattachent.

4. Souligne la responsabilité qui incombe aux Nations Unies de protéger et de promouvoir les droits de l'homme en général, les droits politiques et les libertés civiles dans le monde entier.

5. Exprime sa profonde inquiétude au sujet des violations répétées des droits syndicaux et d'autres droits de l'homme et condamne ces violations.

6. Invite fermement tous les Etats Membres qui ne l'ont pas fait à ratifier et à appliquer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et prie l'Organisation des Nations Unies d'insister dans ce sens.

7. Invite le Conseil d'administration à poursuivre énergiquement les efforts de l'OIT en vue de la décolonisation totale dans le sens de la Déclaration adoptée à ce sujet par les Nations Unies.

8. Invite le Conseil d'administration à étendre et à intensifier ses efforts en vue d'éliminer les pratiques discriminatoires tenant à la race, à la couleur, au sexe, à la religion, à la nationalité et à l'opinion politique et syndicale qui sont encore appliquées dans plusieurs pays, y compris les pays et territoires soumis à un régime colonial ou à une domination étrangère, quelle qu'en soit la forme.

9. Réaffirme sa foi dans les principes qui ont inspiré la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et insiste fermement auprès des Etats Membres qui ne l'ont pas encore fait pour qu'ils ratifient ces conventions et, en attendant la ratification, qu'ils garantissent que les principes incorporés dans ces conventions soient observés et qu'ils respectent les principes consacrés dans ces conventions lors de l'adoption de leur législation nationale.

10. Invite le Conseil d'administration à prendre, aussitôt que possible, en vertu de la résolution de 1964, les mesures nécessaires en vue d'inclure dans la Constitution de l'OIT les principes essentiels contenus dans ces conventions sur la liberté syndicale.

11. Invite le Conseil d'administration à charger le Directeur général de publier et de distribuer largement sous une forme concise les décisions prises jusqu'ici par le Comité de la liberté syndicale.

12. Invite le Conseil d'administration à assurer une plus large connaissance des principes et des normes de l'OIT relatifs aux droits syndicaux, ouvrières et par des conférences régionales, des cycles d'études, notamment de programmes d'éducation patronale, etc.

13. Invite le Directeur général du BIT à exprimer le soutien de l'OIT à l'action des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et à attirer l'attention des organes concernés des Nations Unies sur la relation qui existe entre droits syndicaux et libertés civiles.

14. Invite le Conseil d'administration à déployer tous ses efforts en vue de renforcer les procédures de l'OIT destinées à assurer l'observation par les Etats Membres des principes de l'OIT concernant la liberté syndicale et les droits syndicaux.

15. Invite le Conseil d'administration à charger le Directeur général d'entreprendre de nouvelles recherches approfondies et de préparer des rapports sur la législation et la pratique dans les domaines rentrant dans la compétence de l'OIT, concernant la liberté d'association, les droits syndicaux et les libertés civiles ayant un rapport avec ceux-ci, en vue d'étudier de nouvelles mesures destinées à assurer le respect total et universel des droits syndicaux au sens le plus large.

A cet effet, une attention particulière devrait être donnée aux questions suivantes :

- droit des syndicats à exercer leurs activités au sein des entreprises et autres lieux de travail ;
- droit des syndicats à négocier les salaires et toutes les autres conditions de travail ;
- droit de participation des syndicats dans les entreprises et dans l'économie générale ;
- droit de grève ;
- droit de participer pleinement aux activités syndicales nationales et internationales ;
- droits à l'inviolabilité des locaux syndicaux, ainsi que de la correspondance et des conversations téléphoniques ;
- droit à la protection des fonds et biens syndicaux contre les interventions des autorités publiques ;
- droit des syndicats à accéder aux moyens de communication de masse ;
- droit à la protection contre toute discrimination en matière d'affiliation et d'activité syndicale ;
- droit d'accéder à des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaire ;
- droit à l'éducation ouvrière et au perfectionnement.

16. Invite le Conseil d'administration, compte tenu des recherches et des rapports préparés par le BIT, à inscrire à une prochaine session de la Conférence internationale du Travail la question ou les questions qui pourront faire l'objet de l'adoption de nouveaux instruments en vue d'élargir les droits syndicaux, compte tenu des libertés civiles qui sont la condition de leur exercice.

Document n° 137

CIT, 57^e session, 1972, Résolution concernant la politique d'oppression coloniale, de discrimination raciale et de violation des droits syndicaux par le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau



Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail
à sa 57^e session
(Genève, 1972)

VI

Résolution concernant la politique d'oppression coloniale, de discrimination raciale et de violation des droits syndicaux par le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Rappelant les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et en particulier la résolution 2795 (XXVI) du 10 décembre 1971, qui réaffirme le droit à l'autodétermination des peuples de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau, demande au Portugal de renoncer à ses actes de répression militaire contre les populations de ces territoires, et invite tous les Etats, en particulier les Etats Membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à s'abstenir de fournir au Portugal toute forme d'assistance qui lui permette de poursuivre sa guerre coloniale ;

Considérant que le colonialisme et l'*apartheid* ont été à maintes reprises condamnés par les Nations Unies et les institutions spécialisées ;

Rappelant la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée par la Conférence internationale du Travail à la 54^e session (1970), qui affirme que « sans indépendance nationale et liberté politique, il ne peut y avoir pleinement et véritablement de droits syndicaux » ;

Considérant que les principes fondamentaux de l'Organisation internationale du Travail sont inexistantes dans les pays d'Afrique se trouvant sous domination portugaise ;

Se référant à la résolution concernant l'*apartheid* et la contribution de l'Organisation internationale du Travail à l'Année internationale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée par la Conférence à la 56^e session (1971), qui condamne « la persistante négation des droits de l'homme et des droits syndicaux fondamentaux dans plusieurs pays, y compris les pays et territoires soumis à un régime colonial ou à une domination étrangère, quelle qu'en soit la forme » ;

Considérant que la situation créée par le Portugal dans ses colonies constitue une menace très grave pour la paix et la sécurité internationales en Afrique, et donc une entrave à la réalisation des objectifs de paix et de progrès social de l'Organisation internationale du Travail dans cette région du monde ;

Constatant que le gouvernement du Portugal applique dans les régions de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau encore sous son administration la législation syndicale portugaise, qui est en contradiction ouverte et flagrante avec la lettre et l'esprit des normes de l'Organisation internationale du Travail, en particulier les conventions (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ;

Considérant que les travailleurs de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau ne jouissent pas, de ce fait, des droits syndicaux élémentaires dont, en premier lieu, le droit de créer des syndicats libres et démocratiques et d'y adhérer, le droit de réunion, le droit d'élire librement leurs dirigeants, le droit de grève ;

Considérant que le gouvernement du Portugal procède à l'expulsion systématique des travailleurs africains des terres fertiles pour y installer des colons blancs et que des mesures discriminatoires sont appliquées aux travailleurs africains dans le domaine de la fiscalité, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale et du logement ;

¹ Résolution adoptée le 27 juin 1972, par 211 voix sans opposition, avec 84 abstentions.

Considérant que le Portugal pratique dans les territoires qu'il administre indûment une politique qui, à l'instar de celle de l'Afrique du Sud, est une domination d'une minorité raciale sur la majorité de la population, que cette domination sème la mort, la honte, l'humiliation, ainsi que la négation des droits élémentaires de l'homme et la destruction de l'environnement culturel, parties intégrantes de la vie humaine,

1. Promet l'entier appui et l'action effective de l'Organisation internationale du Travail pour la lutte légitime des peuples de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau pour l'autodétermination, les libertés civiles et les libertés syndicales ;

2. Condamne le gouvernement du Portugal pour sa violation permanente des droits de l'homme, des libertés civiles et des droits syndicaux dans les régions encore sous son administration, et en particulier pour la violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des conventions internationales du travail nos 87, 98 et 105.

3. Note avec satisfaction la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies à la 26^e session, approuvant la représentation de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau en qualité de membres associés de la Commission économique pour l'Afrique ;

4. Demande instamment aux Etats Membres ainsi qu'aux organisations de travailleurs et d'employeurs d'intensifier leurs efforts en vue d'aider efficacement les peuples de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau dans leur lutte juste et de renoncer à toute forme d'assistance humaine ou matérielle au gouvernement du Portugal ;

5. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à charger le Directeur général :

a) d'assurer par tous les moyens la diffusion la plus étendue dans les régions de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau encore sous administration portugaise, des informations et documents concernant l'exercice des libertés civiles et des droits syndicaux ;

b) de soumettre, à une prochaine session de la Conférence, des propositions concernant un programme d'aide de l'Organisation internationale du Travail dans différents domaines aux peuples de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau ;

6. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à examiner, à sa 188^e session, les formes les plus appropriées pour que les représentants de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau, membres associés de la Commission économique pour l'Afrique, puissent profiter d'une participation aux réunions de l'Organisation internationale du Travail et, en particulier, à la Conférence régionale africaine.

Document n° 138

CIT, 63^e session, 1977, Résolution concernant la promotion, la protection et le renforcement de la liberté syndicale et d'association, des droits syndicaux et des autres droits de l'homme



**Résolutions adoptées
par la Conférence internationale du Travail
à sa 63^e session**

(Genève, juin 1977)

V

Résolution concernant la promotion, la protection et le renforcement de la liberté syndicale et d'association, des droits syndicaux et des autres droits de l'homme ¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant que le plein exercice de la liberté syndicale et d'association est l'un des objectifs prioritaires de l'OIT et constitue un élément essentiel des droits de l'homme ;

¹ Adoptée le 21 juin 1977.

Notant avec préoccupation que de nombreux Etats Membres n'ont pas encore ratifié les conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, qui fixent les normes minima de la liberté syndicale;

Estimant que l'une des bases premières de la démocratie sous toutes ses formes est l'existence des libertés syndicales telles qu'elles sont exprimées dans les normes de l'OIT et que les droits dévolus aux syndicats devraient refléter ces libertés;

Se félicitant de l'adoption par la Conférence internationale du Travail, à sa 56^e session (1971), de la résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'OIT et, à sa 61^e session (1976), de la convention (n° 144) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail et de la recommandation (n° 152) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail et les mesures nationales en rapport avec les activités de l'OIT;

Convaincue que les consultations tripartites envisagées dans lesdits instruments seraient dépourvues de sens à moins qu'il n'existe dans les Etats Membres des conditions garantissant que les participants employeurs et travailleurs sont libres d'agir effectivement conformément aux dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948;

Considérant que, dans le contexte du développement économique et social des Etats Membres, l'OIT, par sa structure tripartite, devrait être en mesure de promouvoir des conditions de travail et de vie capables d'exercer une influence dynamique et durable pour réaliser le progrès social;

Notant qu'au cours des années, les organes de contrôle constitutionnels et autres procédures de présentation de rapports, y compris les enquêtes et investigations spéciales, menées dans un nombre limité de pays jusqu'à présent, ont prouvé leur efficacité avec un degré de succès variable;

Considérant qu'au cours des années un mécanisme spécial visant à examiner les allégations de violation des droits de l'homme, dont les droits syndicaux, et d'autres méthodes ad hoc pour étudier des questions spécifiques ont été élaborés et ont utilement préparé la voie à des solutions satisfaisantes tout en garantissant un traitement impartial aux pays en cause;

Considérant la violation systématique dans certains pays des principes fondamentaux relatifs aux droits humains universellement reconnus et, plus particulièrement, de la liberté syndicale et d'association et des autres droits de l'homme,

1. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à charger le Directeur général:

- a) d'insister fermement auprès des Etats Membres pour qu'ils ratifient et appliquent les conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et, en attendant la ratification, pour qu'ils fassent en sorte que soient strictement observés les principes fondamentaux énoncés dans ces conventions;
- b) de demander instamment aux gouvernements des Etats Membres:
 - i) de ratifier le plus rapidement possible la convention (n° 144) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes

internationales du travail et d'y donner plein effet, ainsi qu'à la recommandation (n° 152) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail et les mesures nationales en rapport avec les activités de l'OIT, ensemble d'instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail à sa 61^e session (1976), de même qu'à la résolution concernant le renforcement du tripartisme dans l'ensemble des activités de l'OIT, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 56^e session (1971);

- ii) de s'engager à coopérer activement pour assurer un bon fonctionnement du système de contrôle pour l'application des normes internationales du travail, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, tels que la liberté syndicale et d'association, y compris dans le monde rural, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi, de rémunération et de profession et l'abolition du travail forcé, étant entendu que ces systèmes de contrôle seront mis en œuvre en toute impartialité et dans le respect total des voies légales et des droits des Membres concernés par les enquêtes relatives à l'application des normes;
- c) d'améliorer le fonctionnement des mécanismes et des procédures existants établissant des faits relatifs à l'application des normes, afin de leur donner leur pleine efficacité, en particulier en accélérant l'examen des plaintes et réclamations y relatives;
- d) de prévoir que ces mécanismes et procédures garantissent, sans danger de représailles envers les parties intéressées, y compris au niveau des Etats Membres, toutes possibilités de présenter les informations et les observations qui pourraient être nécessaires pour parvenir à des conclusions objectives et impartiales.

2. Demande en outre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail:

- a) de rappeler aux Etats Membres que la liberté syndicale et d'association et la non-discrimination sont des principes essentiels de la Constitution de l'OIT et que leur promotion constitue une obligation constitutionnelle pour tous les Etats Membres;
- b) d'étudier les moyens de créer ou de renforcer les procédures de contrôle de cette obligation constitutionnelle;
- c) d'examiner si des améliorations pourraient être apportées au fonctionnement de la procédure de vérification des pouvoirs en vue d'en accroître l'efficacité.

3. Demande en outre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail:

- a) de charger le Directeur général de procéder à des contacts directs, si possible tripartites, chaque fois que cela paraîtra utile;
- b) d'améliorer l'application des procédures existantes permettant d'agir rapidement et efficacement en cas d'atteintes à la liberté syndicale, notamment lorsque des vies humaines sont en danger;
- c) d'inviter les pays Membres de l'OIT et les organisations d'employeurs et de travailleurs à encourager et à promouvoir dans toutes les instances où ils ont un droit d'intervention la plus complète collaboration avec les mécanismes de l'OIT en matière de plaintes et de contrôle pour assurer le respect de la liberté syndicale et d'association.

Document n° 139

CIT, 73^e session, 1987, Résolution concernant le 40^e anniversaire de l'adoption de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948



**Résolutions adoptées
par la Conférence internationale du Travail
à sa 73^e session
(Genève, juin 1987)**

1

IV

Résolution concernant le 40^e anniversaire de l'adoption de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948¹

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant que, selon la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la liberté syndicale est un principe fondamental sur lequel est fondée l'Organisation, et que la Déclaration de Philadelphie, qui fait partie intégrante de la Constitution, affirme que «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu»;

Considérant que les principes de la liberté syndicale doivent être universellement appliqués quel que soit le système économique et social en vigueur dans les différents pays;

Considérant que les principes de la liberté syndicale ont été codifiés dans plusieurs instruments de l'OIT, notamment dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948;

Considérant que, aux termes de la convention n° 87, «les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières»;

Notant avec préoccupation que les Etats Membres n'ont pas tous ratifié la convention n° 87 et que, au cours des années passées, le Bureau international du Travail a reçu de nombreuses plaintes au sujet de violations des principes de la liberté syndicale dans plusieurs pays;

Reconnaissant que les procédures de contrôle de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine de la liberté syndicale, notamment l'envoi de missions du BIT sur place, ont contribué, dans un certain nombre de pays, à améliorer la situation en ce qui concerne le respect des principes de la liberté syndicale;

Réaffirmant la nécessité d'une application rigoureuse des principes de la liberté syndicale en droit et en pratique, ainsi que l'obligation qu'ont tous les gouvernements de coopérer pleinement avec les organes de contrôle de l'Organisation internationale du Travail;

Rappelant qu'en 1988 il y aura quarante ans que la convention n° 87 a été adoptée par la Conférence internationale du Travail,

1. Prie instamment les gouvernements de tous les Etats Membres qui n'ont pas encore ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de faire tout leur possible pour ratifier cette convention en 1988.

2. Appelle les gouvernements de tous les Etats Membres à prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'appliquer pleinement la convention n° 87, notamment en mettant leur législation en conformité avec les principes énoncés dans la convention, et de demander aussi rapidement que possible l'aide du Bureau international du Travail afin de résoudre les problèmes qu'ils rencontrent ou qu'ils prévoient dans la mise en œuvre des principes de la liberté syndicale.

3. Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à charger le Directeur général de saisir l'occasion du 40^e anniversaire de l'adoption de la convention n° 87 pour intensifier les efforts déployés par le BIT afin de promouvoir la ratification et la pleine application de la convention n° 87 par tous les Etats Membres.

¹ Adoptée le 23 juin 1987.

Document n° 140

État des ratifications de la convention n° 87, au
7 décembre 2023



Ratifications de C087 - Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Date d'entrée en vigueur : 04 juil. 1950

158 ratifications

▪ Dénoncée: 0

Voir aussi

► [Pays n'ayant pas ratifié](#)

Afficher la liste par : Pays Statut de la convention

Numéro

Pays	Date	État actuel	Note
Afrique du Sud	19 févr. 1996	En vigueur	
Albanie	03 juin 1957	En vigueur	
Algérie	19 oct. 1962	En vigueur	
Allemagne	20 mars 1957	En vigueur	
Angola	13 juin 2001	En vigueur	
Antigua-et-Barbuda	02 févr. 1983	En vigueur	
Argentine	18 janv. 1960	En vigueur	
Arménie	02 janv. 2006	En vigueur	
Australie	28 févr. 1973	En vigueur	
Autriche	18 oct. 1950	En vigueur	
Azerbaïdjan	19 mai 1992	En vigueur	
Bahamas	14 juin 2001	En vigueur	
Bangladesh	22 juin 1972	En vigueur	
Barbade	08 mai 1967	En vigueur	
Biélarus	06 nov. 1956	En vigueur	
Belgique	23 oct. 1951	En vigueur	
Belize	15 déc. 1983	En vigueur	
Bénin	12 déc. 1960	En vigueur	
Bolivie (Etat plurinational de)	04 janv. 1965	En vigueur	
Bosnie-Herzégovine	02 juin 1993	En vigueur	
Botswana	22 déc. 1997	En vigueur	
Bulgarie	08 juin 1959	En vigueur	
Burkina Faso	21 nov. 1960	En vigueur	
Burundi	25 juin 1993	En vigueur	

Pays	Date	État actuel	Note
Cabo Verde	01 févr. 1999	En vigueur	
Cambodge	23 août 1999	En vigueur	
Cameroun	07 juin 1960	En vigueur	
Canada	23 mars 1972	En vigueur	
Chili	01 févr. 1999	En vigueur	
Chypre	24 mai 1966	En vigueur	
Colombie	16 nov. 1976	En vigueur	
Comores	23 oct. 1978	En vigueur	
Congo	10 nov. 1960	En vigueur	
Costa Rica	02 juin 1960	En vigueur	
Côte d'Ivoire	21 nov. 1960	En vigueur	
Croatie	08 oct. 1991	En vigueur	
Cuba	25 juin 1952	En vigueur	
Danemark	13 juin 1951	En vigueur	
Djibouti	03 août 1978	En vigueur	
Dominique	28 févr. 1983	En vigueur	
Egypte	06 nov. 1957	En vigueur	
El Salvador	06 sept. 2006	En vigueur	
Equateur	29 mai 1967	En vigueur	
Erythrée	22 févr. 2000	En vigueur	
Espagne	20 avr. 1977	En vigueur	
Estonie	22 mars 1994	En vigueur	
Eswatini	26 avr. 1978	En vigueur	
Ethiopie	04 juin 1963	En vigueur	
Fédération de Russie	10 août 1956	En vigueur	
Fidji	17 avr. 2002	En vigueur	
Finlande	20 janv. 1950	En vigueur	
France	28 juin 1951	En vigueur	
Gabon	14 oct. 1960	En vigueur	
Gambie	04 sept. 2000	En vigueur	
Géorgie	03 août 1999	En vigueur	
Ghana	02 juin 1965	En vigueur	
Grèce	30 mars 1962	En vigueur	
Grenade	25 oct. 1994	En vigueur	
Guatemala	13 févr. 1952	En vigueur	
Guinée	21 janv. 1959	En vigueur	
Guinée - Bissau	09 juin 2023	Pas en vigueur	La convention entrera en vigueur pour Guinée - Bissau le 09 juin 2024.
Guinée équatoriale	13 août 2001	En vigueur	
Guyana	25 sept. 1967	En vigueur	
Haïti	05 juin 1979	En vigueur	

Pays	Date	État actuel	Note
Honduras	27 juin 1956	En vigueur	
Hongrie	06 juin 1957	En vigueur	
Iles Salomon	13 avr. 2012	En vigueur	
Indonésie	09 juin 1998	En vigueur	
Iraq	01 juin 2018	En vigueur	
Irlande	04 juin 1955	En vigueur	
Islande	19 août 1950	En vigueur	
Israël	28 janv. 1957	En vigueur	
Italie	13 mai 1958	En vigueur	
Jamaïque	26 déc. 1962	En vigueur	
Japon	14 juin 1965	En vigueur	
Kazakhstan	13 déc. 2000	En vigueur	
Kirghizistan	31 mars 1992	En vigueur	
Kiribati	03 févr. 2000	En vigueur	
Koweït	21 sept. 1961	En vigueur	
Lesotho	31 oct. 1966	En vigueur	
Lettonie	27 janv. 1992	En vigueur	
Libéria	25 mai 1962	En vigueur	
Libye	04 oct. 2000	En vigueur	
Lituanie	26 sept. 1994	En vigueur	
Luxembourg	03 mars 1958	En vigueur	
Macédoine du Nord	17 nov. 1991	En vigueur	
Madagascar	01 nov. 1960	En vigueur	
Malawi	19 nov. 1999	En vigueur	
Maldives	04 janv. 2013	En vigueur	
Mali	22 sept. 1960	En vigueur	
Malte	04 janv. 1965	En vigueur	
Maurice	01 avr. 2005	En vigueur	
Mauritanie	20 juin 1961	En vigueur	
Mexique	01 avr. 1950	En vigueur	
Mongolie	03 juin 1969	En vigueur	
Monténégro	03 juin 2006	En vigueur	
Mozambique	23 déc. 1996	En vigueur	
Myanmar	04 mars 1955	En vigueur	
Namibie	03 janv. 1995	En vigueur	
Nicaragua	31 oct. 1967	En vigueur	
Niger	27 févr. 1961	En vigueur	
Nigéria	17 oct. 1960	En vigueur	
Norvège	04 juil. 1949	En vigueur	
Ouganda	02 juin 2005	En vigueur	
Ouzbékistan	12 déc. 2016	En vigueur	

Pays	Date	État actuel	Note
Pakistan	14 févr. 1951	En vigueur	
Panama	03 juin 1958	En vigueur	
Papouasie-Nouvelle-Guinée	02 juin 2000	En vigueur	
Paraguay	28 juin 1962	En vigueur	
Pays-Bas	07 mars 1950	En vigueur	
Pérou	02 mars 1960	En vigueur	
Philippines	29 déc. 1953	En vigueur	
Pologne	25 févr. 1957	En vigueur	
Portugal	14 oct. 1977	En vigueur	
République arabe syrienne	26 juil. 1960	En vigueur	
République centrafricaine	27 oct. 1960	En vigueur	
République de Corée	20 avr. 2021	En vigueur	
République de Moldova	12 août 1996	En vigueur	
République démocratique du Congo	20 juin 2001	En vigueur	
République dominicaine	05 déc. 1956	En vigueur	
République-Unie de Tanzanie	18 avr. 2000	En vigueur	
Roumanie	28 mai 1957	En vigueur	
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	27 juin 1949	En vigueur	
Rwanda	08 nov. 1988	En vigueur	
Sainte-Lucie	14 mai 1980	En vigueur	
Saint-Kitts-et-Nevis	25 août 2000	En vigueur	
Saint-Marin	19 déc. 1986	En vigueur	
Saint-Vincent-et-les Grenadines	09 nov. 2001	En vigueur	
Samoa	30 juin 2008	En vigueur	
Sao Tomé-et-Principe	17 juin 1992	En vigueur	
Sénégal	04 nov. 1960	En vigueur	
Serbie	24 nov. 2000	En vigueur	
Seychelles	06 févr. 1978	En vigueur	
Sierra Leone	15 juin 1961	En vigueur	
Slovaquie	01 janv. 1993	En vigueur	
Slovénie	29 mai 1992	En vigueur	
Somalie	20 mars 2014	En vigueur	
Soudan	17 mars 2021	En vigueur	
Sri Lanka	15 sept. 1995	En vigueur	
Suède	25 nov. 1949	En vigueur	
Suisse	25 mars 1975	En vigueur	
Suriname	15 juin 1976	En vigueur	
Tadjikistan	26 nov. 1993	En vigueur	
Tchad	10 nov. 1960	En vigueur	
Tchéquie	01 janv. 1993	En vigueur	
Timor-Leste	16 juin 2009	En vigueur	

Pays	Date	État actuel	Note
Togo	07 juin 1960	En vigueur	
Trinité-et-Tobago	24 mai 1963	En vigueur	
Tunisie	18 juin 1957	En vigueur	
Türkiye	12 juil. 1993	En vigueur	
Turkménistan	15 mai 1997	En vigueur	
Ukraine	14 sept. 1956	En vigueur	
Uruguay	18 mars 1954	En vigueur	
Vanuatu	28 août 2006	En vigueur	
Venezuela (République bolivarienne du)	20 sept. 1982	En vigueur	
Yémen	29 juil. 1976	En vigueur	
Zambie	02 sept. 1996	En vigueur	
Zimbabwe	09 avr. 2003	En vigueur	

Document n° 141

Projet de résolution présenté par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical, 1947



ANNEXES

ANNEXE A

I. Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on constate que certaines interventions tendent, dans divers pays, à détruire les fondements mêmes du droit syndical. Les moyens mis en œuvre pour juguler l'essor du syndicalisme sont notamment les suivants : Le renvoi massif d'ouvriers syndiqués, l'arrestation des militants et des chefs syndicalistes, l'occupation des locaux des syndicats, la révocation par le gouvernement des organes démocratiquement désignés par les syndicats, la désignation par le gouvernement des dirigeants syndicaux, l'interdiction pour les travailleurs de couleur ou indigènes de s'organiser professionnellement, l'interdiction aux organisations professionnelles de se fédérer sur le plan professionnel ou interprofessionnel, localement, nationalement ou internationalement, etc.

2. De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certains pays, d'idéologies néfastes qui ont fait courir au monde un péril mortel. Le respect du droit syndical, comme élément de paix et de coopération entre les peuples, doit être assuré sur le terrain international.

3. Le syndicalisme, lorsque aucun obstacle ne vient entraver son évolution naturelle, tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

4. Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités

de l'Etat ; c'est ainsi qu'ils participent : à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.

5. Ainsi, en temps de guerre, comme dans la paix, les Etats font appel aux organisations syndicales en vue d'introduire plus de justice dans leur régime social, une efficacité plus grande et une organisation plus rationnelle dans leur système économique. La garantie d'une évolution pacifique conforme aux faits et au développement démocratique ne peut être assurée que de cette manière. Si, par exemple, on met les salariés dans l'impossibilité de conclure des conventions collectives, les travailleurs ne peuvent plus redresser les torts qui leur sont faits que par la cessation collective du travail et par l'agitation.

6. Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

7. Le syndicalisme moderne joue à l'intérieur de l'Etat un rôle de plus en plus important. Mais ce rôle ne pourra être efficace et n'aura de valeur pour la collectivité que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'Etat sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

8. D'autre part, tout empêchement à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale. En effet, la notion d'organisation est à la base même du mouvement syndical, qui, de par sa nature, tend à s'intégrer dans des ensembles de plus en plus vastes. La pratique syndicale de tous les pays est décisive dans ce sens et tout effort contraire ne pourrait tendre qu'à ressusciter un corporatisme condamné par les faits.

De plus, l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan international.

9. Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et ainsi la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

10. Il convient de signaler l'action entreprise par la F. S. M. après la deuxième guerre mondiale en vue d'aider à l'organisation

syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bien-faisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

11. Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que nous avons fait ressortir à la fois sur le plan national et sur le terrain international n'a fait que se consolider. Déjà des rapports confiants ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

12. D'autre part, d'après l'article 1 (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. La même idée est reprise par les articles 55 e) et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

13. Une coopération effective en matière économique et sociale n'est possible qu'avec le concours des masses populaires, auxquelles il faut assurer toujours plus de bien-être et dont les éléments les plus conscients sont organisés au sein des syndicats.

La reconnaissance du droit syndical et l'usage de ce droit sans entraves et sans contestation doivent permettre le plein développement des activités syndicales. Celles-ci peuvent amener les organisations syndicales, dans chaque pays, à coopérer à l'établissement et à l'application de la législation sociale. De ce droit social progressiste, affirmant les possibilités constructives du syndicalisme, peut naître un droit nouveau, celui qui permet aux syndicats d'accéder à la détermination des politiques économique et sociale dans chaque nation.

14. Les mouvements inorganisés, spontanés, anarchiques, peuvent être dangereux pour la paix intérieure de chaque pays. Si l'on désire établir une coopération internationale effective, il faut arriver à une pacification, à la consolidation du régime démocratique à l'intérieur de chaque Etat.

15. Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international, chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect, dans tous les Etats, doit être assuré par le Conseil économique et social.

* * *

Sur la base des considérations qui précèdent, la F. S. M. soumet au Conseil économique et social, la résolution suivante :

- I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.

- II. Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence, conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.
- III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.
- IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.
- V. 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.

Document n° 142

Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical, 1947



II. Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1) La Fédération syndicale mondiale a, le 28 avril 1947, fait distribuer aux membres du Conseil économique et social le document E/C.2/28. Ce dernier renferme le texte d'un projet de résolution concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

2) Dans le document E/CT.2/2, distribué le 20 août 1946 aux membres du Conseil, la Fédération américaine du travail a présenté un projet de « déclaration internationale des droits », où elle a repris, entre autres, les points fondamentaux soulevés par la Fédération syndicale mondiale. C'est ainsi qu'elle a demandé dans son projet que l'on adopte les dispositions suivantes comme partie intégrante de la « déclaration internationale des droits » :

IV

DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME

Tant que les peuples ne seront pas à l'abri de la menace de la tyrannie que font peser sur eux les bureaucrates absolutistes, ou les dictateurs, et tant qu'ils ne seront pas à l'abri du besoin, il ne pourra exister de démocratie politique ou économique au sein des nations, ni de relations justes et de paix durable entre ces nations.

Ce n'est qu'en supprimant les maux politiques, économiques et sociaux, et les inégalités qui l'affligent, que l'humanité pourra atteindre le degré de civilisation auquel elle tend depuis si longtemps et où régneront véritablement la paix et l'abondance.

C'est dans cet esprit que la Fédération américaine du travail propose au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations

Unies, d'élaborer une déclaration internationale des droits, qui fera partie intégrante du traité de paix général, et qui liera tous les signataires. Nous proposons que cette déclaration internationale des droits comporte les dispositions suivantes :

1. Tout être humain, sans considération de race, de couleur, de religion, de sexe ou de nationalité, a le droit d'exercer son activité et de poursuivre son progrès spirituel dans la liberté et la dignité.

2. La liberté d'expression et la liberté d'association sont essentielles au maintien des libertés fondamentales et à la poursuite du progrès matériel et spirituel de l'humanité. Ces droits doivent être considérés comme inviolables, aussi bien par ceux qui s'opposent à un parti au pouvoir ou à un régime existant à un moment donné que par ceux qui le soutiennent.

Une liberté véritable comporte le droit d'association et d'organisation en groupements divers, éducatifs, religieux, économiques, politiques et syndicaux, sans que pèse sur ces groupements la menace d'un contrôle direct ou indirect ou d'une pression quelconque de la part d'institutions gouvernementales ou autres.

3. Le droit de s'organiser et de travailler en vue d'une répartition toujours plus équitable du revenu et de la richesse de la nation, et le droit de lutter pour l'amélioration des conditions matérielles et morales du peuple, de la santé, de la protection contre les souffrances causées par le chômage, les accidents, la maladie et la vieillesse, doivent être considérés comme inaliénables.

Les conditions de travail dans la grande industrie moderne exigent tout spécialement que les travailleurs possèdent un système efficace de législation sociale prévoyant des salaires minima, une limitation des heures de travail, l'interdiction d'employer des enfants, des soins médicaux convenables, des assurances contre les accidents, le chômage et la vieillesse, ainsi que toutes autres mesures essentielles tendant à assurer à la population une protection sociale réelle.

4. Le relèvement du niveau de vie des travailleurs dans le monde entier. Le moyen le plus efficace d'activer la reprise de la production et le développement international des marchés, consiste à augmenter, dans chaque pays, le pouvoir d'achat de la grande masse de la population.

5. La liberté de religion et le droit de pratiquer les cultes religieux sont indispensables dans une société véritablement démocratique.

6. Le droit d'asile doit être garanti par toutes les nations. Aucun être humain ayant quitté un pays dont il désapprouve le régime politique ne doit être obligé à retourner dans des territoires dépendant de ce régime.

7. Le droit d'émigrer ou de quitter de façon temporaire ou permanente un pays, doit être garanti à tout citoyen qui désire le faire, sous la seule réserve des lois d'émigration du pays dans lequel il désire se rendre.

8. La liberté d'opinion et d'expression doit être garantie, ainsi que la faculté de prendre connaissance, en toute liberté, des opinions exprimées par les autres.

9. C'est dans la mesure où les peuples de tous les pays connaîtront et comprendront mieux le monde, que les différences et malentendus qui séparent les peuples et les nations pourront être atténués. Il est nécessaire, en conséquence, d'assurer le droit et le libre accès à toutes

informations, d'ordre scientifique, économique, social, religieux et politique, ainsi que l'échange de ces informations, le progrès des connaissances, le développement des relations culturelles, la pleine liberté de communication des nouvelles par la radio et la presse.

10. La servitude imposée, quelles que soient sa nature, sa forme et son apparence, doit être déclarée illégale et supprimée par toutes les nations et tous les peuples.

11. Les hommes doivent être à l'abri des arrestations, détentions, perquisitions et confiscations arbitraires; ils doivent jouir de garanties juridiques en cas d'arrestation ou d'accusation; ils doivent être assurés d'un jugement public équitable devant un jury ou un tribunal compétent et impartial, constitué conformément à la procédure judiciaire normale; le droit d'« habeas corpus » doit leur être garanti; il doit être interdit de leur infliger des peines arbitraires.

12. Le respect, au-dessus de toutes autres considérations, de la personne humaine et de ses conditions de vie doit être un principe directeur de toute conception des droits de l'homme. C'est pourquoi les droits énumérés ci-dessus ne peuvent avoir une signification tangible et recevoir une application pratique que :

a) si tous les êtres humains jouissent d'une sécurité véritable et ne font pas l'objet, de la part du gouvernement ou du parti au pouvoir, de distinctions arbitraires fondées sur la race, la couleur, la religion ou les opinions politiques;

b) s'il est interdit de procéder à la mobilisation ou la militarisation en temps de paix des ouvriers qui font grève ou protestent contre des conditions de travail qu'ils estiment injustes ou peu satisfaisantes;

c) si toutes les différences de traitement basées sur des raisons économiques ou politiques ainsi que la punition des délits relatifs aux opinions politiques ou religieuses et à l'exercice des cultes sont supprimées; la menace de camps de concentration ou de travail comme sanction pour les personnes d'opinions différentes de celles des autorités gouvernementales ou du parti politique prépondérant, doit disparaître complètement;

d) si, sous réserve des exigences de la morale et de la décence, toute censure de livres, de la presse, de la radiodiffusion et de l'art est abolie.

e) Les peuples ne doivent pas être soumis à la terreur d'une surveillance de police secrète, de l'arrestation ou de la torture. Ceci ne peut être réalisé que par la suppression de toute police politique et des camps de concentration dans tous les pays.

3) Les propositions ci-dessus de la Fédération américaine du travail protègent d'une façon fondamentale les droits des syndiqués et de leurs organisations. La Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social, à qui ces propositions ont été soumises, les a examinées puis renvoyées au Comité de rédaction chargé de rédiger une déclaration internationale des droits.

4) Sans aucun doute, de nombreux problèmes qui intéressent les travailleurs en général ou plus particulièrement les organisations syndicales et professionnelles, ne rentrent pas dans le cadre du man-

dat donné à la Commission des droits de l'homme. L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci 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 ». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution (*Constitution et Règlements*, Montréal, 1946).

5) Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics ; ensuite jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominant ou contrôlent l'activité des organisations syndicales ; et enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

6) La Fédération américaine du travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social :

PROJET DE RÉSOLUTION

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :

- A) Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales ?
- B) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics ?
- C) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats ?

- D) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé ?
- E) Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays ?
- F) Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics ?
- G) Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?
- H) Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ?
- I) Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir ?
- J) Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leur intérêt, des mesures législatives ou administratives ?
- K) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer ?
- L) Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales ?
- M) Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes ?
- N) Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection ?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail, de rédiger sur la foi du résultat des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis, à l'effet :

- a) d'incorporer, dans la Déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus ;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental, et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

Document n° 143

Conseil économique et social, 4^e session, 1947, procès-verbaux officiels, Discussion sur la résolution présentée par la Fédération syndicale mondiale concernant les garanties d'exercice et de développement des droits syndicaux et sur le mémorandum présenté par l'American Federation of Labor



UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

**ECONOMIC AND SOCIAL
COUNCIL**

OFFICIAL RECORDS

SECOND YEAR : FOURTH SESSION

**CONSEIL
ECONOMIQUE ET SOCIAL
PROCES-VERBAUX OFFICIELS**

DEUXIEME ANNEE : QUATRIEME SESSION

**From the fifty-first meeting
(28 February 1947)
to the eighty-fourth meeting
(29 March 1947)**

**De la cinquante et unième séance
(28 février 1947)
à la quatre-vingt-quatrième séance
(29 mars 1947)**

Lake Success, New York

1947

delegation appeared to indicate that it had merit and deserved further consideration. He agreed with the Chinese representative that the Gregorian calendar required modification, and stated that study by the Council of the proposed plan did not mean that that particular plan would have to be adopted.

Mr. MOE (Norway) pointed out that since, in the opinion of the United States Naval Observatory, failure by the General Assembly to take a decision with respect to a world calendar in 1947 would result in the postponement of the plan until 1956, the delay proposed by the United States representative was equivalent to a decision on the substance of the matter.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) agreed with the United States representative that the matter should be postponed until the next session of the Council. The subject had not been placed on the agenda sufficiently early to permit study; discussions which had taken place in the League of Nations did not constitute a basis for decision by the Council; moreover, a substantial expense to the Secretariat was involved.

Mr. BORIS (France) supported the views of the representatives of the United States and of the Union of Soviet Socialist Republics.

The PRESIDENT then proposed that the matter might be postponed until the next session of the Council, but that in the meantime the Secretariat should be asked to assemble and prepare all the readily available material. He accepted the suggestion of Mr. ARCA PARRÓ (Peru) that the Secretary-General should be requested to circulate the Peruvian resolution to Member States between sessions of the Council. The *ad hoc* committee could be appointed at the beginning of the next session, and could report to the Council before the session ended.

Decision: *The President's proposal was adopted.*

55. Election of two members to the Agenda Committee

Decision: *The matter was referred to the Committee of the Whole.*

56. Discussion of the resolution submitted by the World Federation of Trade Unions on guarantees for the exercise and development of trade union rights and memorandum submitted by the American Federation of Labor (documents E/C.2/28¹ and E/C.2/32²)

Mr. MAYHEW (United Kingdom) suggested that the Council should not discuss the substance

¹ See Annex 31.

² See Annex 32.

gation péruvienne semble indiquer que celui-ci a quelque valeur et mérite plus ample examen. M. Arca Parró pense, comme le représentant de la Chine, que le calendrier grégorien demande à être modifié, et précise que ce n'est pas parce que le projet soumis sera étudié par le Conseil que celui-ci sera tenu de l'adopter.

M. MOE (Norvège) fait remarquer que puisque, d'après l'*United States Naval Observatory*, si l'Assemblée générale ne prend pas en 1947 une décision quant à la question du calendrier universel, le projet devra être remis à 1956, l'ajournement proposé par le représentant des Etats-Unis équivaut à une décision sur le fond de la question.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) demande, avec le représentant des Etats-Unis, que l'affaire soit renvoyée à la prochaine session du Conseil. La question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour assez tôt pour qu'on ait pu l'étudier; les délibérations qui se sont déroulées à la Société des Nations ne constituent pas une base pour une décision du Conseil; d'autre part, la question entraînerait des frais assez importants pour le Secrétariat.

M. BORIS (France) se range à l'avis des représentants des Etats-Unis et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Le PRÉSIDENT propose alors de renvoyer la question à la prochaine session du Conseil, mais de demander dans l'intervalle au Secrétariat de rassembler et de préparer tous les documents qui peuvent être facilement obtenus. Il adopte la suggestion de M. ARCA PARRÓ (Pérou) qui demande que le Secrétaire général soit invité à faire distribuer la résolution du Pérou aux Etats Membres dans l'intervalle entre les sessions du Conseil. Le comité spécial pourrait être nommé au début de la prochaine session et pourrait faire rapport au Conseil avant la clôture de celle-ci.

Décision: *La proposition du Président est adoptée.*

55. Election de deux membres du Comité de l'ordre du jour

Décision: *La question est renvoyée au Comité plénier du Conseil.*

56. Discussion sur la résolution présentée par la Fédération syndicale mondiale concernant les garanties d'exercice et de développement des droits syndicaux et sur le memorandum présenté par l'American Federation of Labor (documents E/C.2/28¹ et E/C.2/32²)

M. MAYHEW (Royaume-Uni) est d'avis que le Conseil ne devrait pas discuter pour le mo-

¹ Voir l'annexe 31.

² Voir l'annexe 32.

of the WFTU draft resolution at the present time. It raised important issues, which required prolonged study by the various Governments; moreover, the subject fell clearly into the field of the International Labour Organization, one of the primary purposes of which was the promotion of freedom of association. Since the ILO had concluded an Agreement with the United Nations and had been recognized by the latter as a specialized agency competent in the field of labour, Mr. Mayhew proposed that the WFTU draft resolution should be referred for consideration to the ILO. The Council might also wish to refer certain points of the resolution to the Commission on Human Rights.

Mr. BORIS (France) pointed out that it was undesirable to enter upon a discussion of the WFTU draft resolution in the absence of the WFTU representative. Since, in his opinion, to refer the resolution to the ILO would be equivalent to prejudging the question, he suggested that the subject might be postponed until the following session of the Council.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) recalled that, in accordance with a resolution of the General Assembly, the WFTU had been granted the right to propose items for the Council's agenda.¹ He agreed with Mr. Boris that, in the absence of the WFTU representative, the Council could not discuss the substance of the matter, and should, therefore, postpone it until the next session.

Should there be a discussion of the substance, he reserved the right to reply to the United Kingdom representative.

Mr. WINSLOW (United States of America) stated that his Government, which believed in free trade unionism and the right of association, viewed with alarm any threat to those principles. He agreed with the United Kingdom representative that the matter fell within the scope of the ILO. The Council had to guard itself against duplicating the work of the specialized agencies. He felt that referring the matter to the ILO for consideration and for a report containing recommendations as to measures that might be taken would in no way mean prejudging the case. He suggested that the WFTU draft resolution should at the same time be transmitted to the Commission on Human Rights, to be used by that Commission in its work of drafting the international bill of rights. The memorandum of the American Federation of Labor should be dealt with in the same manner.

Mr. MOE (Norway) said that the Norwegian delegation considered it most important that the item proposed by the WFTU should receive the thorough consideration of the Council. In Norway, the rights and duties of trade unions were

¹ See *Resolutions adopted by the General Assembly during the second part of its first session, resolution 49 (I), page 77.*

ment sur le fond du projet de résolution établi par la FSM. Il soulève d'importantes questions qui exigent un examen approfondi de la part des divers Gouvernements; en outre, la question est nettement du ressort de l'Organisation internationale du Travail, dont l'un des buts essentiels est de favoriser la liberté d'association. Puisque l'OIT a conclu un Accord avec l'Organisation des Nations Unies qui l'a reconnue comme institution spécialisée compétente dans le domaine du travail, M. Mayhew propose que le projet de résolution de la FSM soit transmis pour examen à l'OIT. Le Conseil pourrait également désirer renvoyer certains points de la résolution à la Commission des droits de l'homme.

M. BORIS (France) fait remarquer qu'il serait inopportun d'entamer une discussion relative au projet de résolution de la FSM en l'absence du représentant de cette organisation. D'après lui, envoyer la résolution à l'OIT reviendrait à préjuger la question; il propose en conséquence de remettre l'affaire à la prochaine session du Conseil.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) rappelle que, conformément à une résolution de l'Assemblée générale, la FSM a reçu le droit de proposer l'inscription de points à l'ordre du jour du Conseil¹. Il pense avec M. Boris qu'en l'absence du représentant de la FSM, le Conseil ne peut discuter la question au fond et doit donc en remettre la discussion à sa prochaine session.

Si une discussion au fond doit avoir lieu, il se réserve de répondre au représentant du Royaume-Uni.

M. WINSLOW (Etats-Unis d'Amérique) fait savoir que son Gouvernement, qui croit au syndicalisme libre et au droit d'association, s'alarmait de voir ces principes menacés. Il convient avec le représentant du Royaume-Uni que la question est du ressort de l'OIT. Le Conseil doit éviter que son activité ne fasse double emploi avec celle des institutions spécialisées. A son avis, renvoyer la question à l'OIT pour examen en lui demandant un rapport comportant des recommandations quant aux mesures à prendre, ne reviendrait nullement à préjuger la question. Il propose que le projet de résolution de la FSM soit transmis simultanément à la Commission des droits de l'homme pour que celle-ci l'utilise pour la rédaction de la déclaration internationale des droits. Il conviendrait de procéder de même à l'égard du memorandum de l'*American Federation of Labor*.

M. MOE (Norvège) déclare que la délégation norvégienne estime de la plus haute importance que le point proposé par la FSM fasse l'objet d'un examen approfondi de la part du Conseil. En Norvège, les droits et les devoirs des syndi-

¹ Voir les *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale pendant la seconde partie de sa première session, résolution 49 (I), page 77.*

recognized both by public opinion and by law, and were an established part of the social machinery. Both labour and the general economic and social development of the country were benefited thereby. He believed that it would be useful to refer the WFTU draft resolution both to the ILO and to the Commission on Human Rights. The memorandum of the American Federation of Labor also contained valuable suggestions, but could not be used in its entirety, since it was based largely on conditions prevalent in the United States of America.

In view of the fact that the WFTU draft resolution had been presented at a late date and that the WFTU representative was absent, Mr. Moe supported the French suggestion that the whole matter should be postponed until the next session of the Council.

Mr. PAPANEK (Czechoslovakia) was also in favour of postponement. He pointed out that there had been a request from the WFTU to that effect. He felt, however, that the Council should form its own opinion of the matter before referring it to the ILO.

Mr. SMITH (Canada) agreed with the representative of the Union of the Soviet Socialist Republics that the substance of the matter should not be discussed at the present time. Of the two alternatives which had been proposed, he preferred referring the question at once to the ILO and to the Commission on Human Rights. Such a course of action could not be construed as prejudging the issue; it would merely be in conformity with the Agreement concluded with the ILO. The Council would be in no way bound by the results of the ILO study, but it was wise practice to obtain competent advice before attempting to reach a conclusion.

Mr. VAN KLEFFENS (Netherlands) and Mr. TURHAN (Turkey) agreed that the question should be referred at once to the ILO and the Commission on Human Rights.

Mr. KAMINSKY (Byelorussian Soviet Socialist Republic) was in favour of granting the WFTU request for postponement.

Mr. REID (New Zealand) felt that the question of the rights of trade unions was one of the most important before the Council. In view of the WFTU request, consideration of the question should be postponed; however, because of its urgency, it would be well to refer it as well as the memorandum of the American Federation of Labor to the ILO and the Commission on Human Rights at once.

Speaking as the representative of a country which was a leader in the field of trade union rights, Mr. Reid remarked that, in his opinion, both documents lacked breadth and depth, and

cats ont été reconnus tant par le public que par la loi, et constituent un élément bien établi du système social. Les travailleurs et le progrès économique et social du pays en ont tous deux bénéficié. Il estime qu'il y aurait intérêt à renvoyer le projet de résolution de la FSM, et à l'OIT, et à la Commission des droits de l'homme. Le mémorandum de l'*American Federation of Labor* contient également des idées intéressantes, mais ne peut être entièrement utilisé car il se fonde en grande partie sur la situation existant aux Etats-Unis d'Amérique.

Le projet de résolution de la FSM ayant été soumis tardivement et le représentant de cette organisation étant absent, M. Moe appuie la proposition de la France qui demande que l'ensemble de la question soit renvoyé à la prochaine session du Conseil.

M. PAPANEK (Tchécoslovaquie) est également partisan de l'ajournement. Il signale que la FSM a présenté une demande à cet effet. Le Conseil, estime-t-il cependant, doit se faire une opinion sur la question avant de la renvoyer à l'OIT.

M. SMITH (Canada) pense, comme le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques qu'il ne convient pas de discuter du fond de la question pour le moment. Quant à l'alternative qui a été proposée, il préfère voir renvoyer immédiatement la question à l'OIT et à la Commission des droits de l'homme. On ne saurait en conclure que cette méthode revienne à préjuger la question; elle serait simplement conforme à l'Accord passé avec l'OIT. Le Conseil ne serait en aucune manière lié par les conclusions de l'OIT, mais il est sage de s'entourer d'avis compétents avant d'essayer d'arriver à une décision.

M. VAN KLEFFENS (Pays-Bas) et M. TURHAN (Turquie) s'accordent à déclarer qu'il faudrait renvoyer immédiatement la question à l'OIT et à la Commission des droits de l'homme.

M. KAMINSKY (République socialiste soviétique de Biélorussie) est d'avis d'accéder à la demande de la FSM et de reporter la question à une date ultérieure.

D'après M. REID (Nouvelle-Zélande), la question des droits des syndicats est l'une des plus importantes parmi celles dont le Conseil a été saisi. En raison de la demande de la FSM, il conviendrait de différer l'examen de la question; cependant, étant donné son caractère d'urgence, il serait opportun de la renvoyer sans tarder, ainsi que le mémorandum de l'*American Federation of Labor*, à l'OIT et à la Commission des droits de l'homme.

Parlant à titre de représentant d'un pays qui compte parmi les plus avancés en matière de droits syndicaux, M. Reid fait observer qu'à son avis les deux documents manquent d'envergure

should have gone considerably further in their proposals.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) said that a simple question was becoming confused. The request of the WFTU should be granted, and the matter should be postponed, without being referred to any other organization.

Mr. MAYHEW (United Kingdom) pointed out that there was general agreement as regards the competence of the ILO in the matter. The ILO was to hold a conference in June, and it was desirable that the question should be referred to it at once, so that it might be discussed at that conference. The proposal for simple postponement was contrary to the United Nations' agreement with the ILO.

Mr. PÉREZ CISNEROS (Cuba) said that, in view of the WFTU request that the discussion of the question by the Council should be postponed until the next session, it would be advisable in the meantime to obtain the advice of the ILO.

Mr. BORIS (France) felt that the question was so important that it deserved the full consideration of the Council during the next session. The Council could decide at that time to what commission the subject might be referred. He agreed with the Cuban representative that it might be desirable to obtain the advice of the ILO in time for the next session of the Council.

Mr. WINSLOW (United States of America) observed that the Council had taken a considerable amount of trouble and had revised its rules of procedure in such a manner that the WFTU draft resolution could be placed on the agenda. He was not aware that the WFTU representative had indicated his desire to be present during the discussion of the present question.

The PRESIDENT replied that the WFTU representative had, in fact, indicated that desire upon a previous occasion.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) felt that there was an attempt to give the ILO a monopoly in the labour field, and to enlarge its prerogatives at the expense of those of other organizations. It would be a mistake, he thought, to require the WFTU to address itself to the specialized agencies rather than to the Council direct. The WFTU represented many millions of people, and had the right to communicate direct with the Council. He believed that the decision to refer the WFTU draft resolution to a specialized agency would affect adversely the prestige of the Council.

After a brief discussion concerning procedure, the PRESIDENT proposed that, as there was general agreement that the Council should deal with the WFTU draft resolution at the next

et de profondeur, et que leurs propositions auraient dû avoir une portée beaucoup plus ample.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) fait observer qu'on est en train d'embrouiller une question fort simple. Il faut accéder à la demande de la FSM et ajourner l'examen de la question sans la renvoyer à aucune autre organisation.

M. MAYHEW (Royaume-Uni) fait observer qu'il y a accord, en général, pour reconnaître la compétence de l'OIT en la matière. Cette Organisation doit se réunir en juin, et il conviendrait de lui renvoyer immédiatement la question, pour que celle-ci puisse venir en discussion lors de la conférence. La proposition tendant à un simple ajournement est contraire aux clauses de l'Accord de l'Organisation des Nations Unies avec l'OIT.

M. PÉREZ CISNEROS (Cuba) déclare que, étant donné la demande de la FSM tendant à ce que la discussion de la question par le Conseil soit remise à la prochaine session, il conviendrait, dans l'intervalle, de recueillir l'opinion de l'OIT.

M. BORIS (France) estime que la question présente une importance telle qu'elle mérite l'examen approfondi du Conseil lors de sa prochaine session. A cette époque, le Conseil pourra décider à quelle commission la question pourra être renvoyée. Il pense, avec le représentant de Cuba, qu'il serait bon de recueillir l'opinion de l'OIT avant la prochaine session du Conseil.

M. WINSLOW (Etats-Unis d'Amérique) fait observer que le Conseil a pris grand soin de réviser son règlement intérieur pour que le projet de résolution de la FSM puisse être inscrit au ordre du jour. A sa connaissance, le représentant de cette organisation n'a pas manifesté le désir d'assister à la discussion de la question.

Le Président répond que le représentant de la FSM avait en fait exprimé ce désir lors d'une occasion antérieure.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) a le sentiment qu'on s'efforce d'accorder à l'OIT le monopole dans le domaine du travail, et d'étendre les prérogatives de cet organisme aux dépens de celles d'autres organisations. A son avis, ce serait une erreur que d'amener la FSM à s'adresser aux institutions spécialisées plutôt que directement au Conseil. La FSM représente des millions de personnes, et a le droit de communiquer directement avec le Conseil. A son avis, la décision de renvoyer le projet de résolution de la FSM à une institution spécialisée nuirait au prestige du Conseil.

Après une brève discussion concernant la procédure à adopter, le Président propose que, la majorité des membres estimant que le Conseil doit discuter la question du projet de résolution

session, whether or not the resolution was in the meantime referred to the ILO, the question of referring the resolution to the ILO should be put to the vote first.

Mr. RICHES (International Labour Office) stated that, while the agenda for the coming ILO conference was already established, any delegate to the conference could introduce a new question for discussion by proposing a resolution to that effect. He felt sure that, should the Council decide to refer the WFTU draft resolution to the ILO, the ILO would be able to give it full consideration and would report upon it to the next session of the Council, at which time the regular ILO report to the Council would be made.

Decision: *The United Kingdom proposal that the draft resolution of the World Federation of Trade Unions and the memorandum of the American Federation of Labor should be referred for consideration to the International Labour Organization and considered by the Council at its next session was adopted.*

The United States proposal that the two documents should be referred to the Commission on Human Rights for consideration of those aspects which might appropriately form part of the international bill of rights, was adopted.

57. Discussion of the request by UNRRA for transfer to United Nations of UNRRA responsibilities in regard to utilization by receiving countries of local currency proceeds derived from sale of UNRRA supplies (document E/315)¹

The PRESIDENT said that the Council would have to decide whether or not the item concerning UNRRA should be placed upon the agenda.

Mr. MOROZOV (Union of Soviet Socialist Republics) felt that it was poor practice to introduce new subjects for discussion when the session was nearing its end. He recalled that at the first meeting of the present session a number of representatives had complained that their Government had not had sufficient time to study the various items on the agenda.

Mr. OWEN (Assistant Secretary-General) said that the Secretary-General asked the indulgence of the Council with respect to the present item. Document E/315 had been in circulation since 5 March; the delay in circulation was the fault, not of UNRRA, but of the Secretariat. Exceptional circumstances were involved, since UNRRA would have ceased to exist before the

¹ See Annex 33.

de la FSM lors de sa prochaine session (que cette résolution ait été ou non renvoyée dans l'intervalle à l'OIT), il y a lieu de mettre aux voix en premier lieu la question du renvoi de la résolution à l'OIT.

M. RICHES (Organisation internationale du Travail) déclare que, l'ordre du jour de la prochaine conférence de l'OIT ayant déjà été arrêté, tout délégué à la conférence peut proposer la discussion d'une nouvelle question en soumettant une résolution à cet effet. Il est convaincu que, si le Conseil décidait de renvoyer le projet de résolution de la FSM à l'OIT, cette dernière pourrait l'étudier à fond et faire un rapport à ce sujet lors de la session suivante du Conseil, époque à laquelle sera présenté au Conseil le rapport annuel de l'OIT.

Décision: *La proposition du Royaume-Uni demandant que le projet de résolution de la Fédération syndicale mondiale et le mémorandum de l'American Federation of Labor soient renvoyés pour examen à l'Organisation internationale du Travail et examinés par le Conseil lors de sa prochaine session, est adoptée.*

La proposition des Etats-Unis demandant que les deux documents soient renvoyés à la Commission des droits de l'homme pour que celle-ci examine quelles parties pourraient être incorporées à la déclaration internationale des droits, est adoptée.

57. Discussion de la demande présentée par l'UNRRA relative au transfert à l'Organisation des Nations Unies des fonctions de l'UNRRA concernant l'utilisation par les pays bénéficiaires des recettes en monnaie locale provenant de la vente des fournitures de l'UNRRA (document E/315)¹

Le PRÉSIDENT annonce que le Conseil devra se prononcer sur l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour le point concernant l'UNRRA.

M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) estime que c'est là une mauvaise méthode que d'introduire de nouveaux sujets de discussion au moment où la session touche à sa fin. Il rappelle qu'à la fin de la première séance de la session en cours, un certain nombre de représentants se sont plaints de ce que leurs Gouvernements n'avaient pas disposé d'assez de temps pour examiner les différents points de l'ordre du jour.

M. OWEN (Secrétaire général adjoint) fait savoir que le Secrétaire général a demandé l'indulgence du Conseil en ce qui concerne le point dont il s'agit. Le document E/315 a été distribué dès le 5 mars; le retard apporté dans sa distribution est imputable, non à l'UNRRA, mais au Secrétariat. Les circonstances étaient exceptionnelles, puisque l'UNRRA devait cesser d'exister

¹ Voir l'annexe 33.

Document n° 144

Conseil économique et social, 4^e session, 1947,
Résolution 52 (IV) concernant les garanties de l'exercice
et de la mise en œuvre des droits syndicaux



Resolutions
adopted by the
Economic and Social Council
during its Fourth Session from
28 February to 29 March 1947



Résolutions
adoptées par le
Conseil économique et social
pendant sa Quatrième Session du
28 février au 29 mars 1947

UNITED NATIONS
Lake Success, New York

the Secretary-General to obtain a report on this subject from the Co-ordination Committee for submission to the Council if possible at its fifth session;

C. *Instructs* the Secretary-General, in co-operation with the Co-ordination Committee, and without prejudice to any action to be taken on immediate requests, to study the general procedures and terms, including financial arrangements, which might be followed by the United Nations and specialized agencies in respect of technical assistance provided by them to Member Governments.

52 (IV). Guarantees for the exercise and development of trade union rights

Resolution of 24 March 1947
(document E/372)

The Economic and Social Council,

Having taken note of the item regarding trade union rights placed on its agenda at the request of the World Federation of Trade Unions, and the memoranda submitted by the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor,

Resolves to transmit these documents to the International Labour Organization with a request that it [the item] may be placed upon its agenda and considered at the forthcoming session of the International Labour Organization, and that a report be sent to the Economic and Social Council for its consideration at the next meeting of the Council;

The Economic and Social Council

Further resolves to transmit the documents to the Commission on Human Rights, in order that it may consider those aspects of the subject which might appropriately form part of the bill or declaration on human rights.

53 (IV). Translation of the classics

Resolution of 28 March 1947
(document E/426)

The Economic and Social Council,

Taking note of the resolution No. 60 (I) of the General Assembly of 14 December 1946¹ whereby the question of the translation of the world's classics into the languages of the Members of the United Nations was referred to the Economic and Social Council for reference to The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; and of the principles recommended therein for consideration in the study of this question; and

Considering

(a) That the translation of the classics is a project of international concern and of great

¹ See *Resolutions adopted by the General Assembly during the second part of its first session*, pages 60, 61.

également d'obtenir du Comité de coordination un rapport sur cette question qui sera soumis à l'examen du Conseil, si possible lors de sa cinquième session;

C. *Charge* le Secrétaire général, en collaboration avec le Comité de coordination et sans préjudice des mesures qu'il pourrait y avoir lieu de prendre pour répondre à des demandes immédiates, d'étudier les méthodes et les conditions générales, en particulier les arrangements d'ordre financier, selon lesquelles pourront procéder l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées en fournissant une assistance technique aux Gouvernements des Etats Membres.

52 (IV). Garanties de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux

Résolution du 24 mars 1947
(document E/372)

Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte de la question relative aux droits syndicaux inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération syndicale mondiale, ainsi que des notes présentées par la Fédération syndicale mondiale et par l'*American Federation of Labor*,

Décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail en la priant de porter cette question à l'ordre du jour de sa prochaine session, et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil économique et social,

Décide en outre de transmettre ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans la déclaration des droits de l'homme.

53 (IV). Traduction des classiques

Résolution du 28 mars 1947
(document E/426)

Le Conseil économique et social,

Prenant acte de la résolution de l'Assemblée générale No 60, (I) en date du 14 décembre 1946¹, en vertu de laquelle la question de la traduction des classiques du monde entier dans les différentes langues des Etats Membres des Nations Unies a été renvoyé au Conseil économique et social pour que celui-ci la transmette à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture; prenant acte également des principes dont la dite résolution recommande de tenir compte dans l'examen de cette question; et

Considérant

a) Que la traduction des classiques est un projet de caractère international et présente une

¹ Voir les *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale pendant la deuxième partie de sa première session*, pages 60 et 61.

Document n° 145

Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946, article III



Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail

L'article 57 de la Charte des Nations Unies prévoit que les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, seront reliées aux Nations Unies.

La Conférence internationale du Travail, en sa vingt-septième session tenue à Paris, a adopté, le 3 novembre 1945, une résolution exprimant le désir de l'Organisation internationale du Travail d'entrer en relation avec les Nations Unies conformément à des dispositions à déterminer par accord mutuel.

En conséquence, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de ce qui suit:

ARTICLE I

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.

ARTICLE II

Représentation réciproque

1. Des représentants des Nations Unies seront invités à assister aux réunions de la Conférence internationale du Travail (désignée ci-dessous par le terme «Conférence») et de ses commissions; du Conseil d'administration et de ses commissions; et des autres conférences générales, régionales ou spéciales, convoquées par l'Organisation internationale du Travail, et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces organes.

2. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions du Conseil économique et social des Nations Unies (désigné ci-dessous par le terme «Conseil») et de ses commissions et comités et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces organes en ce qui concerne les questions figurant à leur ordre du jour et pour lesquelles l'Organisation internationale du Travail aura indiqué avoir un intérêt.

3. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister, à titre consultatif, aux réunions de l'Assemblée générale. Il leur sera donné l'occasion de présenter pleinement

à l'Assemblée générale les vues de l'Organisation internationale du Travail sur les questions entrant dans le domaine de ses activités.

4. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions des commissions principales de l'Assemblée générale pour lesquelles l'Organisation internationale du Travail a un intérêt et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces commissions.

5. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions du Conseil de tutelle et à participer, sans droit de vote, à ses délibérations en ce qui concerne les questions figurant à son ordre du jour et pour lesquelles l'Organisation aura indiqué avoir un intérêt.

6. Le Secrétariat des Nations Unies assurera la distribution de toute communication écrite de l'Organisation aux membres de l'Assemblée générale, du Conseil et de ses commissions, ainsi que du Conseil de tutelle, selon le cas.

ARTICLE III

Insertion des questions dans l'ordre du jour

Sous réserve des consultations préliminaires qui pourraient être nécessaires, l'Organisation internationale du Travail insérera dans l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions proposées par les Nations Unies. Réciproquement, le Conseil et ses commissions, ainsi que le Conseil de tutelle inséreront dans leur ordre du jour les questions proposées par l'Organisation internationale du Travail.

ARTICLE IV

Recommandations de l'Assemblée générale et du Conseil

1. L'Organisation internationale du Travail, tenant compte de l'obligation des Nations Unies de favoriser les objectifs prévus à l'article 55 de la Charte et des fonctions et pouvoirs du Conseil aux termes de l'article 62 de la Charte de faire ou de provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture, de l'éducation et de la santé publique et autres domaines connexes et d'adresser des recommandations sur ces questions aux institutions spécialisées; et tenant compte également de la responsabilité des Nations Unies, aux termes des articles 58 et 63 de la Charte, de faire des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées, convient de prendre des mesures en vue de soumettre, aussitôt que possible, au Conseil d'administration, à la Conférence ou à tout autre organe de l'Organisation internationale du Travail

Document n°146

Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration, juin-juillet 1947, annexe III, Relations avec d'autres organisations internationales



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PROCÈS-VERBAUX

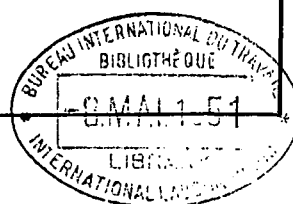
DE LA

102^{ME} SESSION

DU

CONSEIL D'ADMINISTRATION

GENÈVE — 13 JUIN - 10 JUILLET 1947



cop. 4

574565

ANNEXE III

TROISIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

I. NATIONS UNIES

Quatrième session du Conseil économique et social

INTRODUCTION

1. La quatrième session du Conseil économique et social s'est tenue au siège des Nations Unies, à Lake Success, du 28 février au 29 mars 1947. Le Conseil était saisi, entre autres questions, des rapports sur les travaux des premières sessions des commissions ci-après du Conseil qui s'étaient réunies avant celui-ci et auxquelles l'Organisation internationale du Travail était représentée :

Commission des questions économiques et de l'emploi.

Commission de statistiques.

Commission des transports et communications.

Commission de la population.

Commission des questions sociales.

Commission des droits de l'homme.

Commission de la condition de la femme.

Groupe de travail pour l'Asie et l'Extrême-Orient de la sous-commission temporaire de la reconstruction économique des régions dévastées.

2. Au cours de l'examen d'une proposition tendant à établir une commission économique pour l'Europe, un représentant de l'Organisation internationale du Travail a participé pour la première fois aux discussions qui eurent lieu au sein du Conseil et a fait la déclaration suivante :

C'est la première fois, Monsieur le Président, qu'un représentant de l'Organisation internationale du Travail a l'occasion de participer aux discussions du Conseil économique et social.

Le Directeur général du Bureau international du Travail m'a demandé en conséquence d'exprimer au Conseil, au nom du Président du Conseil d'administration et en son nom personnel, ses regrets sincères qu'il n'ait pas été possible qu'une délégation du Conseil d'administration ou que le Directeur général assistent à une session du Conseil qui représente une étape importante du développement des relations entre les deux organisations.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail va tenir sa 101^{me} session à Genève, et dans ces conditions, ni Sir Guildhaume Myrddin-Evans et ses collègues, les représentants des groupes des employeurs et des travailleurs au Conseil d'administration, ni M. Phelan n'ont pu venir à New-York à cette occasion. Tous les efforts seront faits à l'avenir pour éviter que des réunions importantes de l'O.I.T. n'aient lieu en même temps que des sessions du Conseil, mais l'expérience nous a prouvé qu'il était impossible de procéder efficacement à nos travaux si les dates de nos réunions n'étaient pas fixées d'avance. Aussitôt que les dates des réunions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social auront été fixées, l'O.I.T. s'efforcera de convoquer ses futures réunions de manière à éviter dans la mesure du possible un tel état de choses, mais cela prendra nécessairement un certain temps jusqu'à ce que des arrangements à ce sujet puissent entrer en vigueur. Dans l'intervalle, nous ferons tous nos efforts pour coopérer aussi étroitement que possible avec le Conseil, ses commissions et ses comités¹.

GARANTIES DE L'EXERCICE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS SYNDICAUX

3. Le Conseil a adopté une résolution concernant la question des garanties de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux.

¹ E/PV. 54, pp. 36-41.

4. Le Secrétaire général des Nations Unies a communiqué cette résolution au Directeur général par une lettre du 18 avril 1947 rédigée comme suit :

Monsieur le Directeur général,

J'ai l'honneur de vous transmettre la résolution ci-après, qui a été adoptée par le Conseil économique et social en date du 24 mars 1947 (document E/372) :

« Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte de la question inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération mondiale des syndicats, et relative aux droits syndicaux, ainsi que des notes présentées par la Fédération mondiale des syndicats et par l'American Federation of Labor.

Décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail en la priant de porter ces questions à l'ordre du jour de sa prochaine session, et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil économique et social

Décide en outre de transmettre ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une déclaration des droits de l'homme. »

La question à l'ordre du jour visée dans cette résolution est celle de la garantie de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux. Je vous envoie ci-jointes des copies des documents relatifs à ladite question à l'ordre du jour et qui ont été présentées au Conseil, ainsi que des copies du compte rendu sténographique qui y a trait, à savoir :

E/C 2/27, lettre adressée au Secrétaire général par la Fédération syndicale mondiale.

E/C 2/28, lettre adressée au Secrétaire général par la Fédération syndicale mondiale et comprenant un mémorandum sur la question des garanties de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux.

E/C 2/32, lettre adressée au Secrétaire général par la Fédération américaine du travail et comprenant un mémorandum sur les droits fondamentaux de l'homme.

E/372, résolution adoptée par le Conseil économique et social en date du 24 mars 1947.

E/372 Add. 1, proposition de la délégation de l'Union des Républiques soviétiques socialistes concernant les garanties de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux.

Compte rendu sténographique des 29^{me}, 33^{me} et 34^{me} séances plénières de la quatrième session du Conseil :

E/PV/79 (voir pp. 31 et suiv.)

E/PV/83 (voir pp. 1 et suiv.)

E/PV/84 (voir pp. 67 et suiv.).

Je vous serais reconnaissant si, conformément à cette résolution, vous pouviez prendre des mesures pour que la requête du Conseil économique et social fasse l'objet d'un examen au cours de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur général, etc.

(Signé) Trygve LIE,
Secrétaire général.

5. Le 19 avril 1947, le Conseil d'administration a été consulté par télégramme de la manière suivante :

Conseil économique social était saisi à quatrième session de propositions de FSM et AFL, concernant droits syndicaux Stop Conseil décida à majorité demander question soit placée ordre du jour prochaine session Conférence OIT et renvoya également question à sa Commission droits de l'homme pour examen aspects appropriés pour inclusion déclaration droits de l'homme Stop Conseil décida aussi demander rapport de OIT pour examen sa prochaine session Stop Comme question liberté association est élément fondamental dans Constitution OIT sujet relève indubitablement compétence OIT et comme en raison accord avec Nations Unies Conseil administration tiendra certainement donner suite demande du Conseil économique social suggère en accord avec Président que court rapport sur liberté association et relations industrielles soit soumis à prochaine Conférence et que gouvernements soient informés afin qu'ils puissent comprendre dans délégations personnes qualifiées Stop

Comme préavis constitutionnel quatre mois peut pas être donné impossible adopter convention ou recommandation mais conférence pourrait procéder discussion générale et examiner action ultérieure par OIT Stop Décision immédiate souhaitable afin que gouvernements aient préavis plus long possible vous serais donc obligé répondre télégraphiquement.

(Signé) Edward PHELAN,
Directeur général,
Bureau international du Travail.

6. Trente réponses ont été reçues. Les membres du Conseil d'administration qui ont répondu se prononcèrent à l'unanimité, sauf certaines réserves émanant d'un membre, en faveur de l'inscription à l'ordre du jour de la trentième session de la Conférence internationale du Travail de la question suivante : « Liberté d'association et relations industrielles ».

7. Le 8 mai 1947 le Conseil d'administration a été de nouveau consulté par un télégramme rédigé en ces termes :

Suite consultation télégraphique concernant présentation rapport sur liberté association et relations industrielles à Conférence vingt-huit réponses affirmatives reçues Stop Gouvernements informés Stop Présume peux informer gouvernements qu'ils ont droit désigner conseillers techniques supplémentaires pour cette question conformément termes Constitution Stop Prière câbler réponse.

8. Vingt-trois réponses ont été reçues. Les membres du Conseil d'administration ont répondu à l'unanimité que les gouvernements pourraient être informés qu'ils sont en droit de désigner des conseillers techniques supplémentaires pour traiter cette question, conformément aux termes de la Constitution.

9. Le rapport sur la question a été publié en français le 12 juin 1947. Les exemplaires anglais et espagnols seront communiqués avant la Conférence.

10. Le Directeur général a adressé la lettre suivante au Secrétaire général, l'informant des mesures qui avaient été prises pour donner suite à la requête du Conseil économique et social :

13 juin 1947.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 18 avril 1947, par laquelle vous me faisiez parvenir, conformément à l'article 3 de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, le texte de la résolution adoptée par le Conseil économique et social au cours de sa quatrième session, concernant les garanties de l'exercice et de la mise en œuvre des droits syndicaux, et dans laquelle vous me demandiez de prendre des mesures pour que cette question soit traitée lors de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail a été consulté sur ce point et a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la trentième session de la Conférence internationale du Travail la question : « Liberté d'association et relations industrielles ». Je vous adresse sous ce pli, pour votre information, une copie en français du rapport sur ce sujet qui sera soumis à la Conférence. Je vous ferai parvenir des copies de ce rapport en anglais et en espagnol aussitôt que ces textes seront disponibles.

Les décisions en la matière qui auront été prises à la trentième session de la Conférence vous seront communiquées, pour l'information du Conseil économique et social, dès que les textes qui les contiendront seront disponibles.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, etc.

(Signé) Edward PHELAN,
Directeur général.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

11. Pour donner suite à une recommandation de l'Assemblée générale, le Conseil a établi une Commission économique pour l'Europe ayant le mandat suivant :

1) La Commission économique pour l'Europe agissant dans le cadre des principes de l'Organisation des Nations Unies et sous la haute autorité du Conseil devra, à condition de ne prendre aucune mesure à l'égard d'un pays quelconque sans l'assentiment du gouvernement de ce pays :

a) prendre des mesures, et participer à leur exécution, en vue de faciliter une action concertée pour la reconstruction économique de l'Europe, de relever le niveau de l'activité économique

Document n° 147

CIT, 30^e Session, 1947, Rapport VII, Liberté d'association
et relations industrielles



RAPPORT VII

Conférence internationale du Travail

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

**LIBERTÉ D'ASSOCIATION
ET RELATIONS INDUSTRIELLES**

Septième question à l'ordre du jour



GENÈVE

Bureau international du Travail

1947

IMPRIMERIE DE « LA TRIBUNE DE GENÈVE »
GENÈVE (SUISSE)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
Mémoire de la Fédération syndicale mondiale	2
Mémoire de la Fédération américaine du travail	5
Discussion du problème syndical au Conseil économique et social	7

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES DEVANT L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.	13
<i>La liberté syndicale</i>	13
Discussion du problème de la liberté syndicale à la Conférence de 1927	16
Garantie du principe de la liberté syndicale	18
Protection du droit d'association professionnelle vis-à-vis du partenaire au contrat de travail	21
<i>Relations industrielles et collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles</i>	23
Conciliation et arbitrage	23
Conventions collectives	24
Collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles	25
Déclaration de Philadelphie	28
Conférence de Mexico	28
Commissions d'industrie	32
Conférences générales du Travail	36

CHAPITRE II

APERÇU DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE	38
<i>La liberté syndicale</i>	38
La restauration de la liberté syndicale dans le monde	39
La réglementation de la liberté syndicale	43
Garanties constitutionnelles du droit d'association professionnelle	43
Régime spécial applicable aux associations professionnelles	44
Constitution des syndicats	45
Fonctionnement des syndicats	49
Dissolution forcée des syndicats	50
Fédérations et confédérations syndicales	51
Privilèges syndicaux	51
<i>Protection du droit d'organisation et de négociation collective</i>	53
Protection de la liberté syndicale des salariés individuels	55

	Pages
Protection de la liberté syndicale des organisations des travailleurs	56
Contrôle et sanctions	58
<i>Conventions collectives</i>	60
Organismes de négociations collectives	60
Définition de la convention collective	65
Effets obligatoires de la convention collective	66
Interdiction de déroger à la convention collective	66
Application de la convention collective à l'ensemble du personnel d'une entreprise	67
Extension aux tiers	67
Conflits d'interprétation	69
Contrôle d'application	70
<i>Conciliation et arbitrage</i>	70
Conciliation et arbitrage volontaires	71
Conciliation volontaire	71
Les organismes de conciliation	71
Procédure de conciliation	72
Prévention des grèves et des lock-outs	74
Arbitrage volontaire	75
Conciliation et arbitrage obligatoires	76
<i>Collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs</i>	78
Collaboration sur le plan de l'entreprise	80
Méthodes de collaboration à l'intérieur de l'entreprise	82
Institution de comités d'entreprise	82
Structure des comités d'entreprise	83
Fonctionnement des comités d'entreprise	85
Attributions des comités d'entreprise	86
Attributions d'ordre social	86
Attributions d'ordre économique	87
Collaboration sur le plan des industries	90
Organismes d'étude ou de caractère consultatif	90
Organismes de contrôle	92
Industries nationalisées	94
Collaboration sur le plan national	98
Collaboration bipartite	98
Collaboration tripartite	99
Consultation <i>ad hoc</i> des organisations professionnelles	100
Conseils du travail	100
Conseils économiques	102
Plans économiques	104

CHAPITRE III

CONCLUSIONS ET COMMENTAIRES	107
<i>Objet de la discussion</i>	107
<i>Analyse des dispositions du projet de résolution et de la liste de points</i>	110
Liberté syndicale	110
Garantie de la liberté syndicale	110
Bénéficiaires de la réglementation	111
Liberté de choix de l'organisation	112

	Pages
Protection du droit d'organisation et de négociation collective	115
Conventions collectives	118
Conciliation et arbitrage volontaires	123
Conciliation volontaire	124
Arbitrage volontaire	125
Collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles	126

CHAPITRE IV

TEXTES SOUMIS A LA CONFÉRENCE.	130
<i>Projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles</i>	130
<i>Liste de points pouvant servir de base de discussion à la Conférence</i> .	135

ANNEXES

ANNEXE A :

I. Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical	139
II. Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical . .	142

ANNEXE B :

Principales publications du Bureau international du Travail concernant le droit syndical, les relations industrielles et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs	147
---	-----



INTRODUCTION

A sa quatrième session (février-mars 1947), le Conseil économique et social des Nations Unies a été appelé à examiner la question « des garanties d'exercice et de développement du droit syndical », dont il avait été saisi par la Fédération syndicale mondiale.

En conclusion de ses débats, le Conseil économique et social a adopté la résolution suivante, que le Secrétaire général des Nations Unies a officiellement communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail, en date du 18 avril 1947 :

Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte de la question inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération mondiale des syndicats, et relative aux droits syndicaux, ainsi que des notes présentées par la Fédération mondiale des syndicats et par l'*American Federation of Labor*,

Décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail en la priant de porter ces questions à l'ordre du jour de sa prochaine session, et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil économique et social

Décide en outre de transmettre ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une déclaration des droits de l'homme.

Le Conseil économique et social a saisi l'Organisation internationale du Travail de ce problème, en vertu de l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail ¹, accord qui a été, on s'en souvient, formellement ratifié à la fois par l'Assemblée des Nations Unies et par la Conférence internationale du Travail.

L'article 3 de cet accord prévoit en effet que, « sous réserve des consultations préliminaires qui pourraient être nécessaires, l'Organisation internationale du Travail insérera dans l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions proposées par les Nations Unies. Réciproquement, le Conseil économique et

¹ Voir le texte de cet accord dans *Bulletin officiel*, vol. XXIX, n° 4, 15 nov. 1946, p. 297.

social et ses commissions, ainsi que le Conseil de tutelle, inséreront dans leur ordre du jour les questions proposées par l'Organisation internationale du Travail ».

A la suite de la communication de cette résolution, le Conseil d'administration, consulté télégraphiquement par le Directeur général, a décidé d'inscrire la question de « la liberté syndicale et des relations industrielles » à l'ordre du jour de la 30^{me} session de la Conférence qui s'ouvrira à Genève le 19 juin 1947. Il a, de même, autorisé le Directeur général à informer les gouvernements des Etats Membres que, conformément aux dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, ils avaient le droit de nommer des conseillers techniques pour la discussion de cette question.

Il nous semble opportun, pour l'information des délégués à la Conférence, de rappeler brièvement les conditions dans lesquelles le problème de la liberté syndicale a été porté devant le Conseil économique et social et de résumer brièvement les débats auxquels son examen a donné lieu.

Le Conseil économique et social avait été saisi de deux mémoires, dont le premier émanait de la Fédération syndicale mondiale et le second de la Fédération américaine du travail.

On reproduira les deux textes en annexe, mais comme il s'agit de l'expression d'opinions de deux très importantes organisations syndicales, on en donnera ci-après un résumé substantiel.

MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION SYNDICALE MONDIALE

Le mémoire de la Fédération syndicale mondiale ¹ rappelle d'abord que, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale,

Certaines interventions tendent, dans divers pays, à détruire les fondements mêmes du droit syndical. Les moyens mis en œuvre pour juguler l'essor du syndicalisme sont notamment les suivants : le renvoi massif d'ouvriers syndiqués, l'arrestation des militants et des chefs syndicalistes, l'occupation des locaux des syndicats, la révocation par le gouvernement des organes démocratiquement désignés par les syndicats, la désignation par le gouvernement des dirigeants syndicaux, l'interdiction pour les travailleurs de couleur ou indigènes de s'organiser professionnellement, l'interdiction aux organisations professionnelles de se fédérer sur le plan professionnel ou interprofessionnel, localement, nationalement ou internationalement, etc.

De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certains pays, d'idéologies néfastes qui ont fait courir

¹ Voir CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/C.2/28, 28 fév. 1947 (original en français), p. 2.

au monde un péril mortel. Le respect du droit syndical, comme élément de paix et de coopération entre les peuples, doit être assuré sur le terrain international.

Le mémoire insiste ensuite sur le rôle que le syndicalisme est en mesure de jouer si son essor n'est pas systématiquement entravé.

Le syndicalisme tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités de l'Etat ; c'est ainsi qu'ils participent : à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.

Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

Mais le syndicalisme ne peut jouer ce rôle que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'Etat sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

D'autre part, tout obstacle à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale.

Le mémoire souligne en outre que l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan international.

Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la Paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et, ainsi, la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que l'on a fait ressortir, à la fois sur le plan national et sur le terrain international, n'a fait que se consolider.

Il convient de signaler à ce propos l'action entreprise par la F.S.M. en vue d'aider à l'organisation syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bienfaisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

D'autre part, des rapports confiants ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

Le mémoire rappelle ensuite ce qui suit :

D'après l'article I (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale « en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». La même idée est reprise par les articles 55 c) et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

Le mémoire conclut :

Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international, chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect, dans tous les Etats, doit être assuré par le Conseil économique et social.

Sur la base de ces considérations, la Fédération syndicale mondiale a soumis au Conseil économique et social la résolution suivante :

I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.

II. Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence, conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.

III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.

IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.

V. 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.

MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION AMÉRICAINE DU TRAVAIL ¹

Dans son mémoire, la Fédération américaine du travail rappelle d'abord qu'elle avait déjà soumis, à la date du 20 août 1946, un document (E/CT.2/2) relatif à la déclaration internationale des droits de l'homme, qui couvrait certaines des questions soulevées par la Fédération syndicale mondiale, document qui fut par la suite transmis pour examen à la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social.

Le mémoire de la Fédération américaine du travail souligne toutefois que de nombreux problèmes, qui se rapportent aux travailleurs en général et aux organisations syndicales en particulier, ne rentrent pas dans la compétence de la Commission des droits de l'homme, et ajoute :

L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci 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 ». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution ².

Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics; ensuite, jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominant ou contrôlent l'activité des organisations syndicales; et, enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure

¹ Voir CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/C.2/32, 13 mars 1947 (original en anglais), pp. 5-8.

² *Organisation internationale du Travail, Constitution et Règlements* (Montréal, 1946).

susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

La Fédération américaine du travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social :

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :

1. Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales ?
2. Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics ?
3. Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats ?
4. Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer, soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé ?
5. Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays ?
6. Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics ?
7. Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?
8. Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ?
9. Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir ?
10. Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leur intérêt, des mesures législatives ou administratives ?
11. Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer ?
12. Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi, à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales ?
13. Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et

comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes ?

14. Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection ?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail de rédiger, sur la foi des résultats des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis, à l'effet

- a) d'incorporer dans la déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus ;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental ; et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

On notera que si les dix premières questions se rapportent directement au problème de la liberté syndicale, les quatre dernières, par contre, sont d'une application beaucoup plus générale.

DISCUSSION DU PROBLÈME SYNDICAL AU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil, à l'unanimité, a exprimé l'avis qu'en raison même de la portée d'un sujet « dont les conséquences seront nombreuses et importantes », il ne convenait pas de l'aborder, quant au fond, en fin de session.

La seule question en discussion était de savoir s'il convenait de renvoyer l'examen quant au fond à la prochaine session du Conseil économique et social ou s'il convenait, par contre, conformément à l'accord intervenu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, d'en saisir directement l'Organisation internationale du Travail, ainsi que la Commission des droits de l'homme pour ceux des aspects de la question qui pouvaient rentrer dans sa compétence.

Voici, en bref, les arguments invoqués à l'appui de ces thèses respectives ¹.

En faveur de la thèse du renvoi immédiat de la question à l'Organisation internationale du Travail, le représentant du Royaume-Uni a notamment fait valoir ce qui suit :

Les Nations Unies ont signé avec l'Organisation internationale du Travail un accord qui a été formellement ratifié par les deux parties

¹ Voir NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/P.V 79, 24 mars 1947, pp. 22-71.

et qui, par conséquent, lie le Conseil économique et social aussi bien que l'Organisation internationale du Travail.

Aux termes de cet accord, les Nations Unies reconnaissent que l'Organisation internationale du Travail est une institution spécialisée dont la tâche essentielle est de prendre toutes mesures pour atteindre les buts inscrits dans sa Constitution. Or, l'un des objectifs principaux de l'Organisation internationale du Travail est la défense de la liberté syndicale, conçue comme l'une des formes essentielles du progrès social.

Cette conception a été affirmée dès 1919 dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et réaffirmée en 1944 par la Charte de Philadelphie.

La question qu'on a soumise à notre examen intéresse donc très directement l'Organisation internationale du Travail et nous avons nous-mêmes reconnu que cette Organisation avait une compétence essentielle en ces matières. Par conséquent, le Conseil économique et social ne pourrait opportunément étudier une telle question sans l'avoir préalablement soumise à l'examen de l'Organisation internationale du Travail.

Par la suite, le représentant du Royaume-Uni attira l'attention du Conseil économique et social sur le fait que la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail se réunira en juin 1947, et il ajouta :

Si nous renvoyons à la prochaine session du Conseil économique et social l'étude de cette question, cela revient à laisser complètement de côté cette compétence de l'Organisation internationale du Travail. Mon gouvernement aimerait au contraire que cette question figurât en bonne place à l'ordre du jour de la Conférence. En effet, renvoyer l'étude de la question à notre prochaine session signifierait pratiquement que l'on décide de ne pas en saisir l'Organisation internationale du Travail, mais de discuter la question au fond lors de la prochaine session et en dehors de l'Organisation internationale du Travail.

Je voudrais que tout doute à ce sujet fût éliminé. Il est faux de croire que l'ajournement de la question à notre prochaine session est indépendant de son examen par l'Organisation internationale du Travail. Si nous acceptons cet ajournement, nous agirions contrairement à la fois à l'esprit et à la lettre de l'accord qui règle nos relations avec l'Organisation internationale du Travail. Ce serait là le meilleur exemple de manque de coordination entre nos travaux et ceux des institutions spécialisées.

Le représentant des Etats-Unis au Conseil économique et social déclara notamment :

L'Organisation internationale du Travail s'est occupée des questions de travail et, en particulier, de celles que pose le droit d'association professionnelle depuis de nombreuses années. Aux termes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, un des principes sur lesquels est fondée l'Organisation est précisément celui de la liberté d'association et de la liberté d'expression, qui sont essentielles pour un progrès social continu.

Les recommandations et les conventions adoptées par les Conférences de l'Organisation internationale du Travail sont imprégnées de cet esprit.

De plus, la Troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Mexico en avril 1946, a adopté une série de résolutions sur la liberté syndicale et les relations industrielles qui vont au cœur même de la question soulevée par la Fédération syndicale mondiale.

Le représentant des Pays-Bas souligna notamment qu'à son avis le Conseil économique et social n'avait pas à prendre une décision préalable sur la question avant de la transmettre à l'Organisation internationale du Travail. Et il ajouta :

Il suffit de décider que tel problème relève de l'Organisation internationale du Travail et par conséquent de le lui renvoyer pour examen.

Si, ce qui me paraît fort improbable, l'Organisation internationale du Travail se déclarait, après examen, incapable de trouver une solution, nous pourrions alors en reprendre l'étude.

En faveur du renvoi pur et simple de la question à la prochaine session du Conseil économique et social, on fit notamment valoir qu'avant de saisir une institution spécialisée du problème, il convenait de l'examiner, quant au fond, d'abord au sein même du Conseil.

Le représentant de la France s'exprima en ces termes :

La Fédération syndicale mondiale, se plaçant sous l'invocation des principes de la Charte, a fait valoir que les Nations Unies ont pour mission, entre autres, de veiller au respect du droit syndical.

Deux solutions s'offrent à nous. Nous pourrions : renvoyer la question à l'Organisation internationale du Travail ; seulement, prendre une décision dans ce sens serait porter un jugement sur le fond du problème et préjuger notamment des faits que la Fédération syndicale mondiale pourrait nous soumettre. L'autre solution, à laquelle se rallie l'orateur, est d'ajourner simplement la question à la prochaine session du Conseil.

En une pareille matière, les intéressés (c'est-à-dire les membres de ces grandes associations internationales) comprendraient très difficilement que le Conseil parût se décharger hâtivement et en fin de séance d'une discussion qu'il devrait reprendre à une date prochaine.

La délégation française estime que la discussion générale devrait donc avoir lieu le plus tôt possible, c'est-à-dire au cours de la prochaine session. Le Conseil pourrait alors décider s'il veut référer la question à telle ou telle organisation ou commission, en attirant son attention sur les différents points soulevés dans les textes dont nous avons été saisis.

Puis l'orateur conclut :

Si toutefois l'examen à la prochaine session pouvait avoir lieu à la lumière de certains documents, il n'y verrait aucun inconvénient et serait heureux qu'une solution transactionnelle pût être trouvée en ce sens.

Le représentant de la Tchécoslovaquie fit notamment observer qu'avant de transmettre les résolutions dont le Conseil écono-

mique et social était saisi à l'examen d'un autre organisme, le Conseil devrait inévitablement procéder à une discussion de principe, et il précisa :

La Commission des questions sociales, la Commission des droits de l'homme, l'Organisation internationale du Travail devront connaître l'opinion du Conseil économique et social en la matière.

Le représentant de l'U. R. S. S. attira d'abord l'attention sur l'importance de la résolution prise par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet du droit accordé à la Fédération syndicale mondiale et à d'autres organisations non gouvernementales de placer les questions à l'ordre du jour du Conseil économique et social. Il poursuivit en ces termes :

Pour diverses raisons, le représentant de la Fédération syndicale mondiale, qui avait proposé l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de la question que nous étudions, a été obligé de quitter New-York. Le Conseil économique et social ne peut donc adopter qu'une solution : remettre la question à sa prochaine session sans procéder pour le moment à aucune discussion sur le fond.

... Si des organisations et institutions estiment que certains aspects de la question les intéressent et si elles désirent faire des propositions, elles en ont parfaitement le droit et n'ont nul besoin d'instructions spéciales à cet effet de la part du Conseil économique et social.

Le représentant de l'U. R. S. S. déclara par la suite :

Les membres du Conseil économique et social qui proposent de renvoyer à un autre organisme l'examen de la question soumise par la Fédération syndicale mondiale veulent transformer une institution spécialisée — en l'espèce l'Organisation internationale du Travail — en une organisation possédant un certain monopole, et par conséquent élargir ses prérogatives, contrairement à l'accord que nous avons passé avec cette organisation. D'autre part, leur attitude aurait pour effet de faire comprendre à la Fédération syndicale mondiale qu'à l'avenir elle devrait s'adresser directement, non pas au Conseil économique et social, mais à l'Organisation internationale du Travail. Procéder ainsi serait commettre une grave erreur. Le Conseil économique et social ne peut adopter pareille attitude à l'égard d'une organisation qui représente des dizaines de millions de travailleurs. La Fédération syndicale mondiale désire exposer son opinion directement au Conseil économique et social. Allons-nous lui répondre qu'avant de l'entendre, nous voulons soumettre cette opinion, pour vérification, à d'autres organismes ? Si nous procédions ainsi, nous saperions l'autorité du Conseil.

Le président du Conseil économique et social résuma le débat dans les termes suivants :

Le représentant de l'U.R.S.S. a d'abord demandé que la question fût purement et simplement ajournée à la prochaine session. Le représentant du Royaume-Uni a demandé que la question fût renvoyée à l'Organisation internationale du Travail qui se réunit au mois de

juin prochain, qu'un rapport nous fût soumis par cette organisation et que la question fût reprise par le Conseil à sa prochaine session.

Par conséquent, le représentant de l'U.R.S.S. et le représentant du Royaume-Uni demandent l'un et l'autre que la question soit étudiée lors de notre prochaine session. Mais le représentant du Royaume-Uni désire interposer une étape intermédiaire, qui consisterait en l'examen fait par l'Organisation internationale du Travail et à la suite duquel cette dernière nous présenterait un rapport.

Le Conseil économique et social, appelé à se prononcer sur les deux thèses en présence, adopta à la majorité la résolution que nous avons reproduite ci-dessus, priant l'Organisation internationale du Travail de porter la question relative aux droits syndicaux à l'ordre du jour de sa prochaine session et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil a décidé en outre de transmettre les documents dont il avait été saisi à la Commission des droits de l'homme, pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une déclaration des droits de l'homme.

Signalons à ce dernier propos qu'aux termes mêmes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration de Philadelphie, la question du *droit d'association professionnelle*, entendu comme droit des *employeurs* et des *travailleurs* à former de libres associations, rentre incontestablement dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Il en va naturellement de même de la question des relations industrielles puisqu'il s'agit, là encore, du problème des rapports qui peuvent s'établir, soit entre *organisations professionnelles* des employeurs et des travailleurs, soit entre ces organisations et les pouvoirs publics.

En vérité, la liberté d'association professionnelle n'est qu'un aspect de la liberté d'association en général, qui, elle-même, doit s'intégrer dans le vaste complexe des libertés fondamentales de l'homme, interdépendantes et complémentaires les unes des autres, et qui comprennent, entre autres, la liberté d'assemblée et de réunion, la liberté de parole et d'opinion, la liberté d'expression et de presse, etc.

Et c'est en tenant compte de ces divers aspects du problème de la liberté d'association que le Conseil économique et social a saisi, d'une part, l'Organisation internationale du Travail de la question de la liberté d'association professionnelle, d'autre

part, la Commission des droits de l'homme de la liberté d'association en général.

Rappelons à ce propos que la Commission des droits de l'homme se propose, à l'heure même, d'établir la Charte internationale des droits de l'homme.

En prenant cette décision, le Conseil économique et social a estimé à juste titre que c'est seulement par la conjonction des efforts des diverses institutions des Nations Unies qu'il sera possible de parvenir à une solution d'ensemble du problème de la garantie des droits fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies.

Ainsi donc, l'Organisation internationale du Travail n'aura à s'occuper du droit d'association en général que dans la mesure où les employeurs et les salariés peuvent se placer sous l'invocation des principes du droit commun en matière d'association ou des dispositions constitutionnelles sur la liberté d'association en général.

Et c'est dans ces limites que le Bureau a établi, dans le peu de jours qu'il avait à sa disposition entre la communication de la résolution du Conseil économique et social au Bureau international du Travail, et la réunion de la Conférence, un bref rapport sur l'ensemble de la question de la liberté syndicale et des relations industrielles.

La première partie du rapport porte sur l'historique du problème de la liberté syndicale et des relations industrielles devant l'Organisation internationale du Travail.

La deuxième partie est consacrée à l'exposé de la législation et de la pratique.

Une troisième partie, intitulée « Conclusions et bases de discussion », comporte un certain nombre de suggestions quant à l'action que l'Organisation internationale du Travail pourrait éventuellement entreprendre en matière de liberté syndicale et de relations industrielles.

La Conférence, qui se trouve ainsi saisie d'un problème dont la discussion au Conseil économique et social a mis pleinement en relief le caractère d'urgence, aura naturellement à décider en toute souveraineté des suites qu'il pourra comporter.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES DEVANT L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La liberté syndicale

Le problème de la liberté syndicale et des relations industrielles qui est, comme on le sait, d'un intérêt vital pour l'existence et le fonctionnement même de l'Organisation internationale du Travail, n'a cessé d'être au premier plan des préoccupations de celle-ci depuis son origine.

Aussi, afin de situer le nouvel examen de la question dans son véritable cadre, est-il opportun de retracer l'histoire — histoire aussi longue que celle de l'Organisation internationale du Travail elle-même — du problème de la liberté syndicale et des relations industrielles devant l'O. I. T.

Les raisons qui ont poussé l'Organisation internationale du Travail à se saisir dès son origine du problème de la liberté syndicale tiennent, en quelque sorte, à sa constitution même.

En effet, le rôle que joue le syndicalisme ouvrier et patronal, à la fois dans la réglementation des salaires et des conditions de travail et dans l'organisation économique et sociale des Etats modernes, a paru si essentiel aux auteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles qu'ils ont basé la Constitution de l'Organisation internationale du Travail non pas seulement — selon la pratique diplomatique traditionnelle — sur les Etats, mais encore sur les forces autonomes du travail et du patronat organisées.

Il leur est apparu, de plus, que l'accomplissement de la tâche qui était de ce fait dévolue aux organisations professionnelles non seulement sur le terrain national, mais aussi sur le terrain international, commandait la reconnaissance pleine et entière de la liberté syndicale.

Et c'est pour ces raisons que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément,

parmi les moyens susceptibles d'améliorer les conditions des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale », et que l'article 41, alinéa 2, mentionne parmi les principes 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 »¹.

Aussi, dès la Conférence de Washington en 1919, certaines questions intéressant la liberté syndicale furent-elles discutées, des plaintes relatives à des restrictions apportées au droit d'association professionnelle furent-elles formulées, et l'inscription de toute la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence fut-elle réclamée².

En juin 1920, le Conseil d'administration fut appelé pour la première fois à s'occuper directement de la question. Le Directeur du Bureau international du Travail avait reçu, peu auparavant, un télégramme du gouvernement hongrois le priant d'envoyer en Hongrie une commission chargée de vérifier sur place si les rumeurs au sujet d'une prétendue « terreur blanche » et de persécutions d'ouvriers étaient fondées.

A la suite de cette demande, le Conseil d'administration autorisa le Directeur du Bureau international du Travail à faire contrôler, sous sa propre responsabilité, les faits qui seraient allégués par le gouvernement hongrois ou par les organisations ouvrières. En automne 1920, trois fonctionnaires du Bureau furent envoyés en Hongrie et les résultats de leur enquête furent publiés dans un rapport³.

Ce rapport se compose de deux parties : La première comporte, sous le titre « Les données de l'enquête », un aperçu de la situation de fait des syndicats, ainsi que de la législation en vigueur et de son application.

La deuxième partie, intitulée « L'enquête », contient les déclarations faites par les ouvriers, les employeurs et les représentants du gouvernement interrogés au cours de l'enquête et les documents qu'ils apportèrent à l'appui de leurs affirmations.

En décembre 1920, le Bureau international du Travail fut saisi d'une plainte de l'Union générale des travailleurs espagnols accusant le gouvernement espagnol d'avoir pris des mesures

¹ On verra plus loin (p. 28) que la Déclaration de Philadelphie a réaffirmé ces mêmes principes avec une vigueur particulière.

² Voir Conférence internationale du Travail, Washington, 1919 : *Compte rendu des travaux*, pp. 49, 138, 141, 164 et 263.

³ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La liberté syndicale en Hongrie* (Genève, 1921).

contraires au principe de la liberté syndicale. Le Conseil d'administration dut, cette fois, s'abstenir de donner suite à la plainte, parce que, dans le cas d'espèce, ce n'était pas le gouvernement qui s'adressait à l'Organisation internationale du Travail, mais une organisation privée. Or, il est apparu au Conseil qu'une intervention en vertu de l'article 23 de la Constitution n'était pas possible sans l'assentiment du gouvernement intéressé, en l'absence d'une convention internationale réglementant la liberté syndicale.

La preuve était ainsi faite que la simple affirmation du principe de la liberté syndicale par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail était insuffisante pour en imposer le respect.

Et ce fut cette considération qui détermina le Conseil d'administration à examiner, lors de sa 20^{me} session, en octobre 1923, le problème de la liberté syndicale dans son ensemble. M. Jouhaux, représentant ouvrier, invoquant les articles 1, 10 et 41, alinéa 2 de la Constitution, demanda que le Bureau international du Travail ouvrît une enquête sur l'application du principe de la liberté syndicale. Le Conseil donna suite à sa demande en adoptant la résolution ci-après :

Le Conseil,

Considérant que l'Organisation permanente, créée par la Partie XIII du Traité, est... chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la même partie,

Considérant que ce programme comporte entre autres l'affirmation du principe de la liberté syndicale,

Attire l'attention de M. le Directeur du Bureau international du Travail sur l'intérêt de procéder à l'étude documentaire la plus complète sur la situation qui existe dans tous les pays Membres de l'Organisation internationale du Travail, en ce qui concerne l'application de ce principe.

En exécution de cette décision, le Bureau international du Travail entreprit une vaste enquête sur la liberté syndicale dont le résultat fut publié en cinq volumes ¹.

Cette enquête était en cours lorsque le délégué ouvrier japonais, M. Suzuki, déposa, lors de la 6^{me} session de la Conférence internationale du Travail (1924), un projet de résolution que la Conférence renvoya au Conseil d'administration sous la forme suivante :

La Conférence,

Considérant que le respect du droit syndical est indispensable au fonctionnement de l'Organisation, qui doit associer dans son effort

¹ Voir BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La liberté syndicale. Etudes et documents*, série A (Vie sociale), n^{os} 28, 29, 30, 31 et 32.

commun les gouvernements et les associations les plus représentatives des employeurs et des ouvriers,

Que le développement de la législation sociale internationale, but de l'Organisation, ne saurait être réalisé sans la pleine reconnaissance de ce droit,

Rappelle que, parmi les principes énoncés au titre « Travail » des traités de paix, se trouve expressément affirmé le droit d'association des travailleurs.

Charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de poursuivre l'enquête documentaire commencée sur le droit syndical en l'étendant à l'application effective de ce droit dans les différents pays,

Et invite le Conseil d'administration, après achèvement de l'enquête, à examiner l'opportunité d'inscrire la question à l'ordre du jour d'une session ultérieure de la Conférence, en vue de rechercher les mesures propres à assurer le respect de la liberté syndicale.

Le Conseil d'administration ne devait pas tarder à donner suite au vœu exprimé par cette résolution et inscrivit, lors de sa 30^{me} session (janvier 1926), la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence de 1927.

Rappelons que, dès 1921, la Conférence internationale du Travail avait déjà adopté une convention concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles. Ce texte prévoit que tout Etat Membre ratifiant la convention s'engage à assurer, à toutes les personnes engagées dans l'agriculture, les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toutes dispositions, législatives ou autres, ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles.

DISCUSSION DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE A LA CONFÉRENCE DE 1927

On n'entrera pas dans les détails de la discussion qui s'est déroulée à la Conférence de 1927, mais on rappellera pourtant les principales causes de l'échec de cette première tentative, ne fût-ce que pour en dégager très brièvement la leçon.

L'enquête documentaire sur la liberté syndicale avait révélé que les modalités de la réglementation syndicale différaient certes considérablement de pays à pays, mais que les questions fondamentales étaient réglées de façon sensiblement analogue.

Aussi le Bureau, plutôt que de soumettre à la Conférence un projet de réglementation détaillé — ce qui eût obligé la plupart des pays à modifier leur législation — avait-il préféré ramasser l'essentiel du problème en quelques formules précises, dont la consécration eût constitué une garantie suffisante pour le libre fonctionnement des syndicats professionnels.

Le projet soumis à la Conférence se bornait en effet à garantir, d'une part, la liberté pour les salariés et les employeurs de s'associer pour la défense collective de leurs intérêts professionnels, d'autre part, la liberté pour les syndicats de poursuivre leurs fins par tous les moyens non contraires aux lois et règlements établis pour le maintien de l'ordre public.

Or, on sait que l'économie du projet présenté par le Bureau fut profondément modifiée à la suite de l'adoption de toute une série d'amendements, dont deux notamment furent décisifs pour le sort de la convention.

Le premier de ces amendements se proposait d'étendre la garantie du droit de s'associer à celui de ne pas s'associer.

Les auteurs de l'amendement semblent avoir redouté que la garantie du seul droit d'association ne conduisît à l'obligation de s'associer, — question qui était en vérité entièrement hors de cause. Il va de soi, en effet, que la simple affirmation du droit de s'associer sauvegardait pleinement le droit de ne pas s'associer, puisque, d'une part, l'individu restait naturellement libre de faire usage de son droit ou non et puisque, d'autre part, le législateur restait libre d'interdire ou de réprimer tout abus de ce droit et de protéger la liberté du salarié contre toute pression ou contrainte illicites.

Le second amendement, sous prétexte de sauvegarder les prérogatives de l'Etat en cette matière, tendait à soumettre la constitution des syndicats à « l'observation des formalités légales ».

Or, une formule aussi générale, qu'aucune définition ne limitait, aurait en fait donné aux Etats le droit de régler le statut syndical à leur guise. Elle aurait notamment autorisé le législateur, conformément d'ailleurs à une pratique suivie dans certains pays, à subordonner l'existence même des syndicats à une autorisation préalable. Une semblable disposition allait évidemment à l'encontre du but même visé par un projet de garantie sur la liberté syndicale.

Au surplus, une convention qui, en fait, n'aurait comporté aucun engagement précis et aurait, partant, laissé aux Etats toute liberté d'interprétation, était devenue évidemment sans objet. Et c'est pour ces raisons que le groupe ouvrier se joignit au groupe patronal dans son opposition à l'inscription définitive de la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence de 1928.

Mais en vérité, comme le disait le Directeur dans son discours

de clôture, « sous ces divergences apparentes se dissimulaient des oppositions plus graves ».

« Peut-être — ajouta le Directeur — sont-ce des circonstances extérieures qui nous dominent et nous dépassent tous, qui ont amené ici l'échec momentané d'un projet de cette nature. »

En évoquant ainsi « les circonstances extérieures qui nous dominent » le Directeur du Bureau international du Travail faisait évidemment allusion aux régimes totalitaires qui s'étaient institués dans un assez grand nombre de pays d'Europe et d'autres continents, et qui avaient conduit soit à la suppression, soit à la domestication des organisations syndicales patronales aussi bien qu'ouvrières.

Et ce fut cet obstacle d'ordre éminemment politique qui devait se révéler infranchissable lors des autres tentatives de réglementation de la liberté syndicale.

GARANTIE DU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

Depuis l'échec de la question en 1927, il n'y a pas eu de session de la Conférence internationale du Travail où le problème de la liberté syndicale n'ait été évoqué et où des résolutions n'aient été adoptées priant le Conseil de réexaminer la question en vue d'une réglementation ultérieure.

Aussi le Conseil, cédant aux instances d'un grand nombre de délégués à la Conférence, mais averti des difficultés d'une solution, décida-t-il, au cours de sa 50^{me} session (octobre 1930), de reprendre le problème selon une nouvelle procédure.

Sur une résolution de M. Cantilo, représentant du gouvernement de l'Argentine, adoptée à l'unanimité, le Conseil décida d'aborder la réglementation internationale du problème syndical par étapes, dont la première eût simplement comporté la garantie du principe de la liberté syndicale ; il chargea en outre le Bureau d'étudier le problème sous cet angle.

Comme suite à cette décision, le Bureau soumit au Conseil, à sa 55^{me} session (octobre 1931), une étude¹ concluant, pour des considérations théoriques aussi bien que pratiques, à la préparation d'un projet de convention fondé sur l'article 41, alinéa 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

¹ Documents annexes aux procès-verbaux de la 55^{me} session du Conseil d'administration, pp. 715-723.

Le Conseil se rallia à cette proposition et chargea la Commission de la liberté syndicale, spécialement créée à cette fin, de lui présenter un rapport sur la portée d'une convention établie sur ces bases.

Le rapport de la Commission de la liberté syndicale fut soumis au Conseil à sa 61^{me} session, qui l'adopta à une forte majorité. Et comme suite logique à ce premier vote, il décida en outre de retenir la question de la liberté syndicale parmi celles que le Conseil examinerait lorsqu'il établirait l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence.

Or, on sait que cette seconde tentative devait, elle aussi, être abandonnée.

Pour quelles raisons ? Avant de les examiner, il est indispensable de résumer en quelques mots le sens et la portée du rapport que la Commission de la liberté syndicale avait soumis au Conseil et que celui-ci avait adopté.

La Commission de la liberté syndicale, en donnant pour base à l'éventuel projet de convention le texte de l'article 41, alinéa 2, entendait d'abord demander aux Etats de renouveler sous forme d'un engagement juridique précis l'engagement moral qu'ils avaient contracté du seul fait de leur adhésion à l'Organisation internationale du Travail.

En second lieu, la Commission, en soumettant à l'approbation de la Conférence une formule consacrée par la Constitution et assez précise pour se suffire à elle-même, espérait pouvoir prévenir le jeu des amendements qui avait compromis le premier effort de réglementation.

Enfin, le rapport de la Commission de la liberté syndicale, qui servait en quelque sorte d'exposé des motifs au futur projet de convention, définissait avec le maximum de précision possible l'obligation qui découlerait pour les Etats de la consécration du principe de la liberté syndicale tel que le formule l'article 41, alinéa 2.

Aux termes de ce rapport, tout Etat ratifiant le projet de convention en question s'engagerait à reconnaître le principe de la liberté syndicale en tant que principe fondamental de l'Etat dont le respect s'impose au législateur. La conséquence en est que l'association professionnelle aurait le droit de se constituer librement sans autorisation préalable et de fonctionner à l'abri de toute ingérence ou contrôle administratifs.

De plus — ajoutait le rapport — ce droit implique nécessairement pour les syndicats celui d'établir à leur guise leurs statuts, leurs

règlements intérieurs, leurs programmes. Bien entendu, des formalités telles que l'obligation du dépôt, de l'enregistrement et de la publication des statuts ne vont pas à l'encontre du principe ainsi défini ; car l'Etat a évidemment le droit de demander aux associations professionnelles d'annoncer leur existence, ne fût-ce que pour avoir la possibilité de vérifier leur caractère d'association professionnelle.

Par contre, des « formalités légales » allant jusqu'à subordonner la création et le fonctionnement des syndicats à une autorisation préalable ou à un contrôle administratif seraient évidemment contraires à la lettre et à l'esprit de la convention.

Quant aux limites posées à l'exercice du droit ainsi consacré, elles résultaient de la définition du but des syndicats, contenue dans la formule : « tous objets non contraires aux lois ».

Il est en effet apparu à la Commission de la liberté syndicale — à la lumière des discussions qui s'étaient instituées à ce sujet au sein de la commission chargée de l'élaboration de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail — que cette formule signifiait en l'espèce que les syndicats professionnels, tout comme les autres collectivités organisées ou les simples citoyens, sont tenus, dans l'exercice de leurs droits, au respect des lois d'ordre public, lois impératives qui s'imposent par définition à tous.

C'était dire qu'une réserve relative à la « légalité », à « l'ordre public », même si elle n'était pas expressément formulée, ne serait pas moins implicitement contenue dans tout texte consacrant un droit ou une liberté. Le rapport ajoutait que, quel que fût le contenu effectif de cette notion — notion fort complexe, dont le sens varie d'un régime politique à l'autre ou même d'un gouvernement à l'autre — il suffisait de retenir qu'en vertu d'une convention basée sur les termes de l'article 41, alinéa 2, l'ordre public des Etats devait être compatible avec le principe de la liberté d'association professionnelle, tout comme il devait être compatible avec n'importe quelle autre mesure de prévoyance ou de protection sociale.

Le Conseil d'administration, après avoir adopté le rapport de la Commission de la liberté syndicale, adopta ensuite une proposition formulée par le représentant du gouvernement italien. Cette proposition tendant à compléter le rapport de la Commission de la liberté syndicale sur certains points, mettait bien en évidence le conflit fondamental qui opposait les conceptions des Etats démocratiques et celles des Etats autoritaires en matière de liberté syndicale.

En définissant l'objet de sa proposition, le représentant du

gouvernement italien déclara que le Bureau avait étudié la question de la liberté syndicale surtout du point de vue de la liberté dont jouissent les syndicats. Il conviendrait, ajouta-t-il, d'étudier également la réglementation de l'activité des syndicats dans le cas où ils ne sont pas seulement des organismes privés, mais des organes de droit public. Il existe dans certains pays — précisa-t-il — un système d'organisation syndicale dans lequel les syndicats ne sont pas seulement des associations privées pouvant exercer des attributions qui sont, soit tolérées, soit réprimées par la loi, mais dans lequel les syndicats sont reconnus comme des organes de droit public recevant de l'Etat des pouvoirs qui comportent même dans certains cas des attributions d'ordre législatif.

A la suite de l'adoption de cette proposition, le Conseil d'administration décida d'ajourner pour le moment la réglementation internationale du problème de la liberté syndicale.

PROTECTION DU DROIT D'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE VIS-A-VIS DU PARTENAIRE AU CONTRAT DE TRAVAIL

Si la preuve semblait ainsi faite qu'il était impossible, dans les circonstances politiques de l'époque, d'obtenir la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat, ne pourrait-on tenter la solution d'un second problème : la garantie du droit syndical vis-à-vis du partenaire au contrat de travail ?

Il est évident, en effet, que l'action syndicale tendant à l'instauration ou au maintien d'un régime collectif des conditions de travail se trouverait paralysée s'il était loisible au partenaire au contrat de travail d'exercer des représailles, soit contre les salariés syndiqués, soit contre les syndicats professionnels.

Deux résolutions — dont la première fut adoptée par la Conférence à sa 19^{me} session sur la proposition de M. Yagi, délégué ouvrier du Japon ¹ et dont la seconde fut adoptée aussi par la

¹ Le texte de cette résolution est ainsi conçu :

« Considérant que le droit syndical des travailleurs a été inscrit dans le Préambule de la partie XIII du traité de paix, et qu'une résolution relative à la liberté syndicale a été adoptée par la Conférence internationale du travail à sa 15^{me} session (1931),

« La Conférence invite le Conseil d'administration à examiner l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour d'une de ses plus prochaines sessions la question du droit des travailleurs d'adhérer à des syndicats, afin d'empêcher que les travailleurs soient congédiés ou qu'il leur soit imposé un traitement injuste lorsqu'ils s'affilient à des syndicats ou en reçoivent de l'aide. »

Conférence à sa 20^{me} session sur la proposition des délégués du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ¹ — devaient permettre à la Commission de la liberté syndicale d'examiner la question sous cet angle.

La Commission de la liberté syndicale soumit à l'unanimité un rapport au Conseil d'administration, concluant à l'inscription de la question de la protection du droit d'association professionnelle des salariés à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence ².

Le Conseil d'administration adopta le rapport de la Commission de la liberté syndicale par 19 voix contre 7, mais s'abstint toutefois d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.

* * *

Il ressort de ce bref rappel historique que, dans l'intervalle des deux guerres mondiales, l'Organisation internationale du travail n'a cessé de s'occuper des divers aspects du problème de la liberté syndicale et n'a ménagé aucun effort pour obtenir la consécration internationale du droit d'association professionnelle.

Il en ressort aussi que si, en dépit de tous ses efforts, aucun accord n'a pu être réalisé, cela a été uniquement dû à des raisons d'ordre politique qui, comme le déclarait le Directeur du Bureau

¹ Cette résolution est ainsi conçue :

« Considérant que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail déclare à juste titre « qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple en ce qui concerne ... l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

« Considérant qu'à la suite d'une résolution adoptée par la Conférence à sa 19^{me} session et du rapport de la Commission de la liberté syndicale du Conseil d'administration, ce dernier a décidé qu'il conviendrait d'inscrire à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence la question de « la protection du droit d'association professionnelle des salariés individuels » ;

« Considérant que la Conférence souhaite aborder à bref délai l'examen de cette question en vue d'aboutir à une décision positive,

« La Conférence invite le Conseil d'administration à envisager d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence la question de la protection des salariés individuels, dans l'exercice de leur droit d'association, contre toute pression qui pourrait être faite sur eux par des employeurs privés, en raison de leur participation collective à une activité professionnelle qui est légale pour des individus agissant isolément. »

² Voir G. B. 75/17/77 : *Rapport de la Commission de la liberté syndicale*, et document annexe : *Etude sur la protection du droit syndical*.

international du Travail en 1927, ont paralysé l'action du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Or, il semble bien qu'aujourd'hui ces difficultés d'ordre politique se soient considérablement atténuées à la suite de la défaite des pays totalitaires. Le moment actuel paraît donc particulièrement propice pour tenter avec le maximum de chances de succès la réglementation internationale du problème de la liberté syndicale.

Relations industrielles et collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles

En plus du problème de la liberté syndicale, les problèmes connexes des relations industrielles et de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles ont retenu l'attention de l'Organisation internationale du Travail depuis les premiers temps de son existence. Mais les raisons qui, durant l'entre-deux-guerres, ont mis en échec l'action de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine de la liberté syndicale ont empêché également d'aboutir à un résultat dans le domaine des relations industrielles. C'est donc essentiellement à une action d'information et d'étude que devait se borner, par la force des choses, le rôle du Bureau international du Travail.

On rappellera brièvement ci-après les principaux faits dans leur ordre chronologique.

CONCILIATION ET ARBITRAGE

A sa session de 1924, la Conférence internationale du Travail a chargé le Bureau de prêter une attention toute particulière à la question du règlement des conflits du travail et d'étudier les moyens adoptés dans les divers pays pour assurer l'institution d'un système adéquat de conciliation et d'arbitrage.

A la suite de cette décision, le Bureau a procédé à une enquête, dont les résultats ont été publiés dans une étude¹.

Cette étude comporte deux parties. La première comprend, sous le titre : « Problèmes généraux de la conciliation et de

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail*. Etudes et documents, série A (Vie sociale), n° 34 (Genève, 1933).

l'arbitrage », un exposé international systématique de la conciliation et de l'arbitrage pour le règlement des conflits collectifs de travail. On a cherché à y montrer, selon la méthode de droit comparé, les variations de la réglementation d'un pays à un autre, qui vont de la simple conciliation et de l'enquête jusqu'à l'arbitrage obligatoire et l'exécution obligatoire des sentences arbitrales.

La seconde partie, intitulée : « La conciliation et l'arbitrage dans les divers pays », donne, sous forme de monographies, la description de l'état du droit en matière de conciliation et d'arbitrage dans 50 Etats différents. Ces diverses monographies ont été conçues selon un plan aussi uniforme que le permettait la nature spéciale de la réglementation légale analysée pour chaque pays. Un premier chapitre donne un aperçu des bases économiques et de l'évolution de la législation relative à la conciliation et à l'arbitrage. Un deuxième chapitre est consacré à la réglementation en vigueur. Un troisième chapitre contient un exposé de l'opinion des parties intéressées, ainsi que des données statistiques sur les conflits du travail et leur règlement.

CONVENTIONS COLLECTIVES

Le problème des conventions collectives s'est imposé à l'attention de l'Organisation internationale du Travail, à la fois comme méthode de réglementation par excellence des salaires et autres conditions d'emploi, et comme méthode d'application des lois nationales et des conventions internationales du travail.

Rappelons à ce dernier propos que de nombreuses conventions internationales se réfèrent aux accords collectifs pour l'application, dans les limites de la législation nationale, de certaines de leurs clauses. De plus, la Conférence maritime réunie à Seattle en 1946 a admis pour la première fois qu'effet pourrait être donné à des dispositions d'une convention internationale du travail, non seulement au moyen de la législation, mais aussi, dans certaines conditions et sous certaines sauvegardes, au moyen de conventions collectives.

Le rapport que le Bureau a publié en 1936 sur les conventions collectives¹ a tenu dûment compte des divers aspects du problème de ces conventions.

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *Les conventions collectives*. Etudes et documents, série A (Vie sociale), n° 39 (Genève, 1936).

La première partie traite le problème pratique : on y examine le rôle que jouent, en fait, les conventions collectives ou les règlements analogues dans les différents pays et dans les diverses industries.

La deuxième partie est consacrée à l'aspect légal du problème : on y examine les diverses méthodes de réglementation des conditions collectives du travail et les effets de cette réglementation.

La troisième partie analyse le problème social et économique : on y étudie la place des conventions collectives dans l'édifice économique.

Dans la quatrième partie, on examine les possibilités qu'offrent les conventions collectives, en liaison avec la législation nationale du travail, en vue de la ratification ou de l'application des conventions internationales du travail.

COLLABORATION ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Au début de la guerre (février 1940) — et à un moment où les Etats totalitaires avaient cessé de faire partie de l'Organisation internationale du Travail — le Conseil d'administration, estimant le moment venu de reprendre l'ensemble du problème des relations industrielles, décida d'inscrire la question « des méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles ouvrières et patronales » à l'ordre du jour de la Conférence qui devait se tenir en juin 1940.

Anticipant en quelque sorte sur le rôle immense que les organisations professionnelles auraient à jouer dans la mobilisation de toutes les ressources nationales, il jugea qu'une collaboration bien comprise entre gouvernements et organisations d'employeurs et de salariés serait propre à accroître la capacité de résistance des pays démocratiques à l'agression des pays totalitaires.

Le Bureau prépara un rapport d'ensemble¹ sur la question des relations industrielles et de la collaboration, mais la Conférence ne put avoir lieu pour des raisons de force majeure.

Le rapport passe en revue les principaux problèmes que pose

¹ Conférence internationale du Travail, 26^{me} session, Genève, 1940. *Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales* (Genève, 1940).

l'organisation des rapports des parties, entre elles d'abord, et entre l'Etat et les syndicats ensuite.

La première partie est consacrée à la position des organisations professionnelles dans l'Etat, car l'institution des rapports de collaboration dépend naturellement, en tout premier lieu, de la situation que l'Etat fait aux syndicats.

La deuxième partie porte sur la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles pour la détermination des salaires et autres conditions de travail, soit par voie de négociations directes sous forme de conventions collectives, soit par le moyen d'organismes mixtes dans lesquels les parties et parfois l'Etat sont représentés, soit par voie de conciliation et d'arbitrage.

La troisième partie traite de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles en matière de législation sociale, collaboration portant à la fois sur la préparation et l'application des lois sociales.

La quatrième partie est consacrée à la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles dans le domaine économique.

Au cours de la guerre, la question de la collaboration a pris une importance accrue puisque, dans la plupart des pays, les syndicats professionnels étaient étroitement associés à la direction de l'économie de guerre dans son ensemble.

Aussi, lorsqu'il fut décidé de convoquer la Conférence à New-York en octobre 1941, fut-il convenu d'inscrire la question des méthodes de collaboration à son ordre du jour. Le Bureau soumit aux délégués un rapport supplémentaire traitant particulièrement des nouveaux développements s'étant produits dans les différents pays au cours de la première période de guerre ¹.

La Conférence de New-York, après avoir discuté les méthodes et pratiques de collaboration employées dans les différents pays, adopta plusieurs résolutions dont il convient de retenir les passages suivants :

La Conférence,

Constate l'importance universelle et permanente, pour toutes les collectivités nationales, d'une efficace collaboration entre l'Etat, les organisations professionnelles de travailleurs et les organisations professionnelles d'employeurs, qui jouent un rôle croissant dans le développement de la vie économique et sociale ;

¹ Conférence de l'Organisation internationale du Travail, New-York, octobre 1941 : *La collaboration entre gouvernements — employeurs — travailleurs en temps de guerre* (Montréal, 1941).

Souligne l'importance exceptionnelle de cette collaboration

- a) pendant la présente guerre, parce que le succès des opérations militaires dépend dans une large mesure de l'issue d'une bataille de la production qui ne sera gagnée par les démocraties que grâce à une entière collaboration des travailleurs et des employeurs à l'œuvre de défense nationale ;
- b) après la victoire, pour le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix et pour la reconstruction économique et sociale du monde qui intéressera tous les pays belligérants et neutres, et qui exigera un effort gigantesque et harmonieux des pouvoirs publics, des travailleurs et des employeurs ;

Déclare qu'une véritable collaboration ne peut exister que dans le cadre d'institutions politiques démocratiques qui garantissent la liberté d'association professionnelle des travailleurs et des employeurs ;

Affirme que l'application du principe de collaboration exige que, en droit et en fait,

- a) l'Etat reconnaisse aux organisations professionnelles la capacité de représenter les travailleurs et les employeurs ;
- b) les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs se reconnaissent entre elles la capacité de représenter respectivement les travailleurs et les employeurs ;

Reconnait que les méthodes de collaboration varient, de pays à pays et à l'intérieur d'un même pays, ... que des résultats positifs peuvent être le mieux atteints par le développement des expériences nationales, pourvu que la collaboration soit toujours fondée sur les principes énoncés plus haut et que soit observée la nécessité fondamentale d'une entière participation des organisations patronales et des organisations ouvrières au moyen de représentants qu'elles auront elles-mêmes désignés ;

Désire exprimer sa conviction que l'Organisation internationale du Travail rend le plus grand service en étendant la pratique de la collaboration, aussi bien dans le cas d'organisation en temps de crise que dans le cas de l'organisation industrielle et économique permanente ;

Invite le Conseil d'administration à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la pleine utilisation des ressources de l'Organisation pour

- a) l'échange d'informations entre gouvernements et organisations nationales d'employeurs et de travailleurs au sujet des organismes permanents de collaboration et des organismes du temps de guerre, cet échange devant servir à faciliter une application la plus étendue possible du principe de la collaboration, et
- b) aider les pays intéressés à utiliser, dans les rouages de leur organisation économique et sociale de crise, les méthodes les plus convenables dans le domaine considéré ;

Demande aux gouvernements de fournir au Bureau non seulement un exposé des structures, mais aussi des informations sur le fonctionnement du système, lorsqu'il donne de bons résultats et aussi lorsqu'il est défectueux, afin de permettre des analyses comparées.

La Conférence invita le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence.

DÉCLARATION DE PHILADELPHIE

En 1944, donc en pleine guerre encore, la Conférence s'est réunie à Philadelphie en sa 26^{me} session. La « Déclaration de Philadelphie », par laquelle la Conférence a tenu à préciser les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail ainsi que les principes devant guider la politique des Etats Membres, mentionne dans son article premier, parmi les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation internationale du Travail, « la liberté d'expression et d'association, condition indispensable d'un progrès soutenu ».

Et parmi les programmes dont l'Organisation internationale du Travail a l'obligation de seconder la mise en œuvre, la Déclaration mentionne, dans son article III, alinéa e) : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ».

Par cette formule concise, la Déclaration a défini l'essentiel du programme d'action de l'Organisation internationale du Travail en matière de relations du travail et de collaboration.

Dès après la cessation des hostilités, l'Organisation internationale du Travail s'est efforcée de donner une application pratique au programme formulé par la Déclaration de Philadelphie.

CONFÉRENCE DE MEXICO

La Troisième Conférence régionale des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, qui s'est réunie à Mexico en avril 1946, a adopté plusieurs résolutions relatives aux relations industrielles. Celles-ci ne se limitent pas à une simple affirmation de principe, mais définissent de manière précise un certain nombre de règles auxquelles les Etats d'Amérique devraient se conformer lors de l'élaboration de la législation en matière de relations industrielles.

Consciente du fait que le problème des relations industrielles est un tout dont on ne peut dissocier les divers aspects,

la Conférence de Mexico s'est efforcée de tracer les grandes lignes d'une charte des relations industrielles portant à la fois sur la garantie de la liberté syndicale, la protection du droit d'organisation et de négociation collective, la conciliation et l'arbitrage volontaire et les conventions collectives.

Etant donné l'importance des principes auxquels se sont ralliés tous les Etats représentés à la Conférence, nous reproduisons ci-après les principales résolutions adoptées.

Résolution concernant la liberté d'association

1. Les employeurs et les travailleurs, publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyance ou de nationalité, devraient avoir le droit de constituer des organisations de leur choix sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient jouir d'une pleine autonomie pour organiser leur gestion et leur activité, pour élaborer leurs statuts et leurs règlements administratifs et pour formuler leurs programmes d'action.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie d'arrêtés administratifs ; dans les pays où la dissolution forcée est imposée à titre de sanction pour certains actes jugés illégaux, les organisations professionnelles devraient avoir droit à la protection entière de la procédure appropriée.

4. Les organisations devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations d'organisations professionnelles ; la constitution, le fonctionnement et la dissolution de fédérations et confédérations ne devraient pas être subordonnés à des formalités autres que celles qui sont prescrites pour les organisations de travailleurs et d'employeurs.

5. Lorsque l'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations est subordonnée à certaines conditions de fond et de forme, ces conditions ne devraient pas être de nature à porter atteinte à la liberté d'association telle qu'elle est définie ci-dessus.

*Résolution concernant la protection du droit d'organisation
et de négociations collectives*

I. Protection de l'exercice du droit d'organisation.

1. Etant donné qu'il peut être porté atteinte au droit individuel du travailleur à s'organiser par des mesures discriminatoires l'affectant, soit au moment de l'embauchage, soit pendant qu'il occupe un emploi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou de ses agents, tous actes visant à :

a) subordonner l'embauchage du travailleur à la condition expresse qu'il s'affilie ou ne s'affilie pas à un certain syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;

- b) porter préjudice ou atteinte, d'une manière quelconque, à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat ;
- c) congédier un travailleur pour la seule raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat ;
- d) d'une façon générale, exercer une pression quelconque sur un travailleur en vue de l'obliger à faire partie ou non d'un certain syndicat.

2. En vue d'assurer que les négociations collectives soient entamées de bonne foi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant à :

- a) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- b) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement, sauf qu'il ne devrait pas être interdit à un employeur de permettre à des travailleurs de conférer avec lui pendant les heures de travail sans perte de temps ou de rémunération, et, d'autre part, que rien dans les dispositions de la loi ne devrait interdire la perception de cotisations ;
- c) entraver l'exercice du droit des travailleurs à constituer des organisations, à conclure des conventions collectives et à exercer une action concertée pour la défense et la protection de leurs droits ;
- d) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat, non seulement comme condition préalable à l'emploi, mais également comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas interdite par la présente résolution.

3. Des mesures législatives appropriées devraient garantir, dans chaque pays, l'exercice des droits syndicaux et les activités des dirigeants ouvriers, particulièrement pendant la préparation et la durée des grèves, de façon que les dirigeants ouvriers ne puissent être congédiés, poursuivis ou privés de leur liberté en raison de leurs activités syndicales légitimes.

II. *Mécanisme des négociations collectives.*

1. L'Etat devrait s'engager à mettre à la disposition des parties des organes visant à assurer le respect du droit d'organisation tel qu'il est défini ci-dessus.

2. A ces organes devrait être reconnue la faculté exclusive, dans la mesure où le système judiciaire le permet, de connaître des violations de l'exercice du droit d'organisation et d'imposer des sanctions à cet égard.

3. Ces organes devraient avoir qualité pour déterminer quelle organisation de travailleurs représente la majorité des travailleurs aux fins des négociations collectives ; en cas de désaccord, ils devraient organiser une élection au scrutin secret et certifier quel est le syndicat qui représente la majorité des votants, dans l'unité appropriée pour les négociations collectives, comme le représentant exclusif de tous les travailleurs de cette unité aux fins des négociations collectives.

*Résolution concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires**I. Conciliation volontaire.*

1. Des organes de conciliation devraient être établis à titre permanent dans toutes les parties du pays et devraient être en nombre suffisamment grand pour prêter leur concours aux parties chaque fois qu'un conflit de travail devient imminent.

2. Dans les pays qui ont un mécanisme de conciliation plus formel et dans lesquels les organes fonctionnent sur la base des groupes, ils devraient avoir un caractère tripartite ; les organisations de travailleurs intéressées au conflit devraient avoir qualité pour intervenir à tous les stades de la procédure.

3. Les procédures de conciliation devraient être gratuites et expéditives ; les délais pour la comparution des parties et l'audition des témoignages devraient être fixés d'avance et réduits à un minimum.

4. Le recours aux procédures de conciliation devrait être facultatif ; mais une fois qu'un conflit a été soumis à un organe de conciliation par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient s'accorder à s'abstenir de grève ou de lock-out pendant que la conciliation est en cours.

5. Les parties devraient avoir la faculté d'accepter ou de rejeter les recommandations des organes de conciliation ; mais, une fois qu'une recommandation a été acceptée, elle devrait être obligatoire pour les parties.

6. Les accords auxquels ont abouti les parties au cours de la procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui sont acceptées par les parties, devraient avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.

II. Arbitrage volontaire.

1. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué, auquel il pourrait être recouru soit avant, soit après les procédures de conciliation.

2. Le recours à l'arbitrage devrait être facultatif ; mais, une fois qu'un conflit a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient s'accorder à accepter la sentence.

*Résolution concernant la validité
des conventions collectives*

Les dispositions de la convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs dans l'unité appropriée pour les négociations collectives au sein de l'entreprise ou des entreprises, même s'ils ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention.

De plus, la Conférence de Mexico, estimant que le problème des relations industrielles est d'une importance égale dans tous les pays du monde, a adopté une résolution demandant au Conseil d'administration d'inscrire cette question à l'ordre du jour de prochaines sessions d'autres Conférences régionales

ainsi que de prochaines sessions de la Conférence internationale du Travail.

Signalons à ce propos que le problème des relations industrielles devra être discuté aussi bien à la Conférence asiatique préparatoire, qui aura lieu à New-Delhi en automne 1947, qu'à la Conférence régionale technique des pays du Proche et du Moyen-Orient, qui se réunira au Caire fin 1947.

COMMISSIONS D'INDUSTRIE

Entre temps, l'Organisation internationale du Travail a attaqué le problème sur un autre front. En vertu d'une décision prise par le Conseil d'administration en janvier 1945, des Commissions internationales d'industrie ont été instituées, on le sait, pour les huit industries suivantes : transports internes, mines de charbons, industrie du fer et de l'acier, industries métallurgiques, industries textiles, industries du bâtiment et des travaux publics, production et raffinage du pétrole, et industrie chimique.

En créant les Commissions d'industrie, le Conseil d'administration n'entendait pas seulement doter l'Organisation internationale du Travail d'organismes particulièrement qualifiés — en raison de la compétence technique de leurs membres — pour serrer de plus près les réalités de la vie industrielle de chaque pays, mais aussi et surtout conjuguer les méthodes de négociations et de collaboration des diverses industries sur le plan national avec les méthodes de négociations et de collaboration sur le plan international.

Les Commissions d'industrie ont si bien senti que l'efficacité de leur action est en grande partie fonction de la solidité du système des relations industrielles et des méthodes de collaboration établies dans chaque pays que, dès leur première réunion, elles ont adopté des résolutions soulignant la nécessité de garantir le droit d'association et de négociations collectives et d'instituer des organismes de collaboration à la fois à l'échelon national de l'industrie et à l'échelon des entreprises. Elles ont chargé, en conséquence, le Bureau de leur soumettre, à leur prochaine réunion, des rapports sur ces questions.

Afin de permettre aux Commissions d'industrie un examen approfondi du problème, le Conseil d'administration, en fixant pour plusieurs d'entre elles l'ordre du jour de leur deuxième session, a décidé d'y inscrire les questions des relations industrielles et de la coopération entre employeurs et travailleurs.

Donnant suite à cette décision, la Commission des transports internes, qui vient de se réunir à Genève en mai dernier, a adopté une résolution sur les relations industrielles et sur la collaboration conçue dans ces termes :

*Résolution sur les relations industrielles
dans les transports internes*

I. Liberté d'association.

1. Les employeurs et les travailleurs engagés dans les entreprises publiques ou privées de transports internes devraient avoir le droit, sans autorisation préalable et sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyance ou de nationalité, de constituer des organisations de leur choix.

2. Ces organisations devraient jouir d'une pleine autonomie pour élaborer leurs statuts et leurs règlements administratifs, pour organiser leur gestion et leur activité, et pour formuler leurs programmes d'action.

3. Dans le cas où une protection entière et efficace n'est pas déjà accordée au travailleur individuel, une législation appropriée devrait le protéger :

- a) contre toute mesure de discrimination ou de sanction l'affectant, soit au moment de l'embauchage, soit pendant qu'il occupe un emploi, en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
- b) contre toute contrainte à l'égard de son droit d'affiliation à un syndicat.

4. Dans le cas où une protection entière et efficace n'est pas déjà accordée, une législation appropriée devrait être introduite, interdisant aux employeurs ou à des organisations d'employeurs ou à leurs agents, tous actes visant à :

- a) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- b) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autres de nature à limiter son indépendance ;
- c) refuser d'appliquer les principes qui se rattachent à la reconnaissance des syndicats et aux négociations collectives.

II. Détermination des conditions de travail.

5. Les négociations en vue de la conclusion de conventions collectives devraient être développées dans les entreprises de l'industrie des transports internes, aussi bien privées qu'appartenant à une collectivité publique.

Négociations collectives.

6. (1) L'Etat devrait, par le moyen d'institutions appropriées, tenir à la disposition des parties intéressées des moyens propres à assurer le développement des négociations collectives.

(2) Ces institutions devraient avoir qualité, lorsqu'il est nécessaire, pour déterminer quelles sont les organisations représentatives

de travailleurs qui doivent participer aux négociations collectives avec les employeurs ou les organisations d'employeurs.

7. (1) Les conventions collectives librement conclues devraient être observées avec bonne foi et les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient s'engager à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer de la part de leurs affiliés le respect des conventions auxquelles elles sont parties.

(2) Tous conflits d'ordre individuel ou collectif, naissant de l'interprétation ou de l'application de conventions collectives devraient être soumis, en vue d'un règlement, à une procédure acceptée par les parties. Des moyens effectifs et rapides devraient être fournis pour permettre d'aboutir à une décision finale.

(3) Les employeurs, les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs parties à des conventions collectives devraient avoir le droit d'introduire une action en justice pour assurer le respect de ces conventions lorsqu'elles peuvent être défendues devant les tribunaux.

8. Une attention immédiate doit être accordée à la pratique existant dans certains pays selon laquelle les dispositions des conventions collectives liant une grande proportion des employeurs et des travailleurs d'une profession ou d'une industrie donnée sont étendues aux autres employeurs et travailleurs qui, autrement, ne seraient pas liés par ces conventions, compte tenu du fait que dans les conditions qui prévalent dans les pays en question des arrangements de cette nature ont eu pour effet de renforcer l'autorité des systèmes de négociations collectives.

Normes minima de travail.

9. Les gouvernements devraient instituer une procédure permettant de fixer les taux minima de salaires, la durée du travail et autres conditions d'emploi dans les branches ou services de transports internes où il n'existe pas de régime efficace pour l'adoption de règlements en la matière par voie de conventions collectives ou autrement.

10. A cette fin, la nécessité d'assurer aux travailleurs un niveau de vie convenable devrait être prise en considération.

11. Quelle que soit la méthode de fixation de ces salaires et conditions d'emploi minima, les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées devraient être directement associées à l'élaboration de toutes dispositions nécessaires à cette fin.

12. Un système approprié d'inspection devrait être établi pour procéder à des enquêtes afin de vérifier si ces taux de salaires et ces conditions d'emploi sont réellement appliqués et pour prendre les mesures propres à en assurer le respect.

III. Règlement des conflits de travail.

13. (1) Une société libre ne peut contraindre une fraction quelconque de sa population à travailler dans des conditions qui ne sauraient être librement et universellement acceptables.

(2) Etant donné le rôle essentiel de l'industrie des transports dans l'économie nationale, les employeurs et les travailleurs conscients de leur responsabilité envers la société ne devraient considérer les grèves et les lock-outs que comme un moyen extrême à n'employer

qu'en dernier ressort pour faire pression les uns sur les autres. Ils devraient en conséquence s'engager à utiliser pleinement tous les moyens existants pour le règlement rapide et efficace des conflits avant d'envisager un recours à la grève ou au lock-out.

Conciliation et arbitrage volontaire.

14. (1) L'Etat devrait mettre à la disposition des parties un mécanisme de conciliation en vue de les aider à régler les différends qui peuvent naître de la négociation et de l'application des conventions collectives.

(2) Dès qu'un conflit est soumis à un organe de conciliation du consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient convenir de ne pas avoir recours à une grève ou à un lock-out pendant que la conciliation est en cours.

(3) Les accords auxquels ont abouti les parties au cours de la procédure ainsi que les recommandations des organes de conciliation devraient avoir la même validité que les conventions collectives normales.

15. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué et lorsqu'un conflit est soumis à l'arbitrage du consentement de toutes les parties intéressées, ce consentement devrait impliquer l'acceptation de la sentence arbitrale et l'intention de ne pas avoir recours à une grève ou à un lock-out pendant que l'arbitrage est en cours.

16. Si un grave conflit de travail menaçait de provoquer un arrêt de travail dans un service essentiel de transports, et, au cas où il n'existe pas de moyen plus efficace et plus approprié d'aboutir à un règlement, le gouvernement devrait être en mesure de faire procéder à une enquête publique pour déterminer l'origine et les éléments du différend. Les résultats de l'enquête, ainsi que les recommandations de l'organisme chargé de l'enquête concernant la solution équitable du conflit devraient être rendus publics sans délai.

Droit de lock-out et de grève.

17. Etant entendu que le droit de lock-out et le droit de grève s'appliquent dans les transports internes aussi bien que dans les autres industries, des garanties effectives devraient être fournies lorsqu'un conflit surgit pendant que des restrictions temporaires sont apportées par la législation à l'exercice normal de ce droit de lock-out ou de grève, en vue du maintien des salaires et conditions d'emploi pendant que les négociations sont en cours.

IV. Mécanisme de coopération entre travailleurs et employeurs.

18. Des mécanismes appropriés devraient être institués à tous les échelons convenables pour promouvoir l'application et le respect des conventions collectives dans chaque entreprise et l'examen rapide de tout différend personnel ou intéressant un groupe de travailleurs.

19. Des mécanismes appropriés devraient être institués à tous les échelons convenables pour promouvoir des consultations entre représentants accrédités des employeurs et des travailleurs portant sur toutes questions d'un intérêt commun aux fins d'accroître à la fois le bien-être des travailleurs et la prospérité de l'industrie. Toutes informations nécessaires devraient être mises à la disposition de ces organismes mixtes établis aux fins précitées.

20. Les membres des comités devraient recevoir une indemnité calculée suivant le taux normal des salaires pour la perte de temps

de travail qu'entraînent la présence aux réunions des comités et les autres formes nécessaires d'activité autorisées par leurs comités ; selon les cas, cette indemnité serait payée soit par les organisations syndicales intéressées, soit par l'employeur.

21. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient, autant qu'il est raisonnable et possible, et compte tenu de la pratique nationale, être associées à l'élaboration et l'application de tout régime de caractère officiel et particulier, tel par exemple qu'un régime de formation professionnelle, institué dans l'intérêt de l'industrie des transports.

22. Pour la désignation des membres des organismes chargés de fixer la politique à suivre par les entreprises de transports exploitées par les autorités publiques, il conviendra de tenir compte des avis des syndicats sur la nécessité d'inclure parmi ces membres des personnes disposant de connaissances et d'expérience en matière d'organisation syndicale ainsi que dans le domaine des besoins et des intérêts des travailleurs.

CONFÉRENCES GÉNÉRALES DU TRAVAIL

Le problème des relations industrielles et de la collaboration a été, de même, évoqué à diverses reprises devant la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. A sa 28^{me} session, à Seattle, elle a adopté une résolution concernant la reconnaissance des organisations des gens de mer. Cette résolution à la teneur suivante :

La Conférence,

Affirme le principe que les armateurs et les gens de mer de tous rangs et de tous grades ont, en tous pays, le droit de s'organiser eux-mêmes dans des associations librement établies, indépendantes, dégagées de toute contrainte ou influence extérieure injustifiée et tenues seulement à l'observation des formalités qui peuvent être prescrites par les lois et règlements nationaux, formalités dont il importe qu'elles soient compatibles avec le principe de la liberté d'association ;

Souligne la nécessité d'une reconnaissance mutuelle des organisations d'armateurs et des organisations de gens de mer, et la valeur des négociations collectives entre des organisations stables et représentatives, comme moyen d'établir une réglementation satisfaisante de la durée du travail, des salaires, des congés et autres conditions d'emploi ;

Demande aux gouvernements de consulter ces organisations stables et représentatives pour l'élaboration de toutes lois et de tous règlements intéressant leurs membres, et de collaborer avec elles dans toute la mesure raisonnable et possible pour assurer l'application effective desdites lois et desdits règlements ;

Reconnaît qu'il est désirable que de telles organisations soient, autant qu'il est raisonnable et possible, et compte tenu de la pratique nationale, associées à l'organisation et à l'administration d'institutions telles que bureaux de placement, systèmes d'assurances sociales, mécanisme de conciliation et d'arbitrage et régimes de formation professionnelle, qui intéressent à la fois les armateurs et les gens de mer.

A sa présente session, la Conférence est saisie d'un projet de convention concernant le droit d'association et le règlement des conflits du travail dans les territoires non métropolitains ¹.

Enfin, à sa 101^{me} session (mars 1947), le Conseil d'administration a chargé le Bureau d'entreprendre une vaste enquête internationale sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles — enquête devant porter également sur la liberté syndicale et les relations industrielles — en vue de l'inscription éventuelle de cette question à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence.

Ainsi, au cours des trois années qui se sont écoulées depuis la Conférence de Philadelphie, l'exécution du programme établi à cette occasion a été inlassablement poursuivie par l'Organisation internationale du Travail.

En conclusion de ce chapitre rétrospectif sur l'action de l'Organisation internationale du Travail en matière de droit syndical et de relations industrielles, il n'est que juste de signaler qu'en dépit de l'échec temporaire de la tentative de réglementation de 1927, les multiples initiatives prises par l'Organisation internationale du Travail, dans tous les domaines de son activité, ont puissamment contribué à l'extension du droit syndical et des relations industrielles dans toutes les parties du monde. Aussi, le terrain est-il aujourd'hui préparé pour aborder le problème dans son ensemble.

Le plan d'action que le Bureau soumet à la Conférence se dégage en quelque sorte tout naturellement des décisions prises par l'Organisation internationale du Travail, et que nous venons de passer très rapidement en revue. Il porte à la fois sur : 1° la liberté syndicale ; 2° la protection du droit d'organisation et de négociations collectives ; 3° les conventions collectives ; 4° la conciliation et l'arbitrage ; 5° la collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations des employeurs et les organisations des travailleurs.

¹ Conférence internationale du Travail, 30^{me} session, Genève, 1947 Rapport III (2) : *Territoires non métropolitains, Projets de convention* (Genève 1947).

CHAPITRE II

APERÇU DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE

Nous avons rappelé, au chapitre précédent, que les problèmes de la « liberté syndicale », des « conventions collectives », de « la conciliation et de l'arbitrage », et « des méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles » ont fait l'objet d'études nombreuses au Bureau et de discussions approfondies au sein du Conseil d'administration et des Conférences générales de l'Organisation internationale du Travail.

Le sujet n'est donc pas neuf pour la Conférence et il suffira, partant, de donner ci-après un bref aperçu de la situation telle qu'elle existe à l'heure actuelle dans les divers pays du monde.

La liberté syndicale

Sous l'influence des Etats totalitaires, l'évolution du droit syndical dans l'entre-deux-guerres a été caractérisée, on le sait, par la mainmise progressive de l'Etat sur le mouvement syndical patronal aussi bien qu'ouvrier, et cela non seulement en Europe, mais encore dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine.

C'est ainsi que la liberté syndicale fut supprimée d'abord dans les pays où les régimes totalitaires ont pris naissance, puis dans ceux qui ont, par la suite, subi leur influence politique. Enfin, ce même régime a été imposé par la force dans les très nombreux pays occupés au cours de la guerre par les armées de l'Axe.

LA RESTAURATION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DANS LE MONDE

La fin de la seconde guerre mondiale, ayant entraîné la chute des pays dictatoriaux, a marqué un tournant décisif dans cette évolution.

Le premier souci des gouvernements des pays libérés fut en effet de restaurer les libertés syndicales et de reconstituer les cadres du syndicalisme patronal et ouvrier. En France, le droit d'association professionnelle fut rétabli en vertu d'une ordonnance du 27 juillet 1944¹. Aussitôt après leur libération, la Belgique et le Luxembourg suivirent cet exemple et rétablirent les organisations des employeurs et des travailleurs dans leurs droits. Aux Pays-Bas, un arrêté du 8 septembre 1944² prononça la dissolution du Front néerlandais du travail et reconstitua les syndicats professionnels libres des employeurs et des travailleurs. Des mesures similaires furent prises dès la libération en Norvège et au Danemark.

Il convient de souligner que les gouvernements ont pu prendre de telles mesures d'autant plus aisément et plus rapidement qu'en pleine guerre des accords avaient été conclus à cet effet entre les organisations reconstituées clandestinement et engagées dans la lutte contre l'occupant, et les gouvernements en exil.

La situation se présenta de manière un peu différente dans les pays de l'Europe centrale et orientale, où, avant la guerre déjà, les syndicats avaient perdu leurs libertés sous les régimes totalitaires de l'époque.

Il était donc nécessaire après la libération, non pas simplement de rétablir les organisations professionnelles dans leurs droits, mais encore de créer de nouvelles organisations construites sur des bases plus solides que ne l'étaient celles du passé.

C'est ainsi qu'en Tchécoslovaquie et en Pologne, par exemple, le mouvement syndical fut reconstitué (à l'exemple d'ailleurs des puissantes organisations centrales uniques existant en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves) sur une base unitaire. L'expérience d'avant-guerre avait, en effet, révélé les faiblesses d'un mouvement syndical divisé en nombreuses organisations rivales. Les gouvernements de ces pays, tout en reconnaissant

¹ B.I.T. : *Série législative* 1944, Fr. 5. (Cette publication est désignée ci-après par les initiales S.L.)

² S.L. 1944, P.-B. 3.

pleinement le caractère représentatif de ces organisations unifiées, se sont pourtant abstenus d'intervenir dans leur formation et de restreindre en quoi que ce soit leur caractère purement volontaire et leur autonomie.

Dans les pays ex-ennemis, les autorités alliées d'occupation ou les gouvernements nationaux, d'accord avec ces autorités, ont aboli les lois et institutions des régimes autoritaires disparus et ont rétabli la liberté syndicale.

En Italie, les syndicats fascistes et les corporations ont été supprimés en vertu d'un décret du 23 novembre 1944. Des mesures semblables ont été prises en Autriche, en Hongrie, en Bulgarie et en Finlande ; dans tous ces pays, les syndicats libres se sont de même groupés dans des organisations centrales uniques, réunissant tous les travailleurs sans distinction de tendance ou de confession.

En Allemagne, ce sont les représentants des autorités d'occupation (États-Unis, Royaume-Uni et U. R. S. S.) qui, à la Conférence de Berlin, ont pris la décision de dissoudre les organisations, formations et institutions nationales socialistes et d'autoriser la création de syndicats professionnels libres, sous la seule réserve du maintien de la sécurité militaire. Conformément à cette décision, des mesures ont été prises dans les différentes zones d'occupation pour assurer la libre formation d'organisations patronales et ouvrières. De plus, les nouvelles constitutions adoptées dans certaines régions allemandes, en Wurtemberg, en Bade et en Hesse, par exemple, garantissent expressément, comme l'ancienne Constitution de Weimar, la liberté syndicale.

De même au Japon, la Commission de l'Extrême-Orient a, en décembre 1946, fixé de manière très précise les principes qui devront régir la législation et la pratique syndicales. Aux termes de ces décisions, le droit d'association devra être garanti par la loi. Les salariés devront être encouragés à former des syndicats et toute réglementation entravant le libre développement syndical devra être abolie.

Les forces de police ne devront plus être utilisées pour contrôler les manifestations syndicales, briser les grèves ou empêcher les activités syndicales licites.

Enfin, aucune organisation à caractère militaire ou totalitaire ne pourra être autorisée dans l'avenir et toutes les organisations non démocratiques devront être supprimées.

Dans les pays d'Amérique latine, les constitutions, codes du travail, lois générales sur le travail ou lois spéciales sur les

syndicats professionnels promulgués soit au cours de la guerre, soit au lendemain du conflit, comportent tous des dispositions garantissant la liberté syndicale. Ainsi, un mouvement d'affranchissement des syndicats professionnels, déjà amorcé au Mexique, lors de la première guerre mondiale, a fini par s'étendre sur tout le continent.

Parmi les réglementations particulièrement caractéristiques intervenues récemment, il convient de citer à titre d'exemple les nouvelles constitutions de Cuba (1940) ¹, du Guatemala (1945) ², du Brésil (1946) ³, les codes du travail de Costa-Rica (1943) ⁴, du Nicaragua (1944) ⁵, le décret bolivien du 7 février 1944 ⁶, et la loi VI de 1945 de la Colombie ⁷.

En Argentine, un décret du 2 octobre 1945 ⁸ sur le régime légal des associations professionnelles des travailleurs, tout en octroyant certains privilèges aux syndicats les plus représentatifs, tend à assurer à tous les salariés le droit de former librement des associations professionnelles sans autorisation préalable.

Rappelons que certaines législations plus anciennes, par exemple le code du travail mexicain ⁹, la constitution uruguayenne, les lois du travail de l'Equateur ¹⁰, du Venezuela ¹¹ et d'autres pays, placent les syndicats sous la protection particulière de l'Etat et font un devoir aux autorités publiques d'encourager le développement du mouvement syndical.

Des tendances analogues se dessinent également dans les pays d'Asie. Dans l'Inde et en Chine, le développement du mouvement syndical a été particulièrement prononcé au cours de la dernière guerre et les nouvelles réglementations, qui sont actuellement en voie de préparation, sont appelées à sanctionner légalement la situation de fait conquise par les syndicats. Notons d'ailleurs que, dans l'Inde, le gouvernement a associé les représentants des organisations professionnelles à l'élaboration de la nouvelle réglementation.

¹ S.L. 1940, Cuba 1.

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 1, juill. 1945, p. 66.

³ *Ibid.*, vol. LV, n° 3-4, mars-avril 1947 (sous « Informations sociales : Politique économique et sociale »).

⁴ S.L. 1943, C.R. 1.

⁵ S.L. 1945, Nic. 1.

⁶ S.L. 1944, Bol. 2.

⁷ S.L. 1945, Col. 1.

⁸ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 747.

⁹ S.L. 1931, Mex. 1.

¹⁰ S.L. 1938, Equa. 1.

¹¹ S.L. 1945, Ven. 1.

Dans les pays du Proche et du Moyen-Orient, la liberté syndicale a fait l'objet d'une reconnaissance formelle par plusieurs lois récentes, telles que la loi égyptienne sur les syndicats du 6 décembre 1942¹, les codes du travail de l'Irak² et de l'Iran³, les ordonnances concernant les relations du travail de la Palestine, le code du travail du Liban de 1946 et la loi turque sur les associations du 20 février 1947.

Il suffira de rappeler ici les nombreuses réglementations sur le droit d'association professionnelle dans les territoires non autonomes, puisqu'elles ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les études spéciales consacrées par le Bureau à ces territoires.

Il est de même superflu de s'étendre sur la situation qui prévaut dans les pays démocratiques qui, pendant la guerre, n'ont pas seulement pu préserver leurs libres institutions, mais qui ont aussi tenu — on le verra plus loin — à associer très étroitement les organisations libres des employeurs et des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale.

Signalons toutefois qu'au Royaume-Uni, la loi sur les syndicats et les conflits du travail de 1927⁴ a été abrogée par la loi de même nom du 22 mai 1946⁵. La loi de 1927 rendait illégaux certaines grèves et lock-outs, interdisait certaines formes de « picketing » considérées comme non pacifiques, exigeait des membres d'un syndicat leur consentement explicite pour le versement de cotisations destinées à un fonds politique et interdisait aux fonctionnaires publics l'adhésion à des organisations « qui comprennent des personnes n'appartenant pas aux services de l'Etat et qui ont des buts ou des affinités politiques ». En vertu de la loi du 22 mai 1946, toutes ces dispositions ont été supprimées.

Aux Etats-Unis, le Congrès se trouve actuellement saisi de plusieurs projets de loi tendant à régler certains aspects des relations industrielles. Au moment où nous rédigeons ce rapport, nous ignorons si, et dans quelle mesure, ces projets seront transformés en lois. Mais sans préjuger le nouveau statut syndical qui pourrait être établi en définitive, il est permis de

¹ S.L. 1942, Eg. 1.

² S.L. 1936, Irak 2.

³ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 94.

⁴ S.L. 1927, G.-B. 3.

⁵ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 99.

constater d'ores et déjà que si certaines limitations pourraient de ce fait être imposées à la liberté d'action des organisations syndicales, le principe de la liberté d'association, reconnu par la constitution fédérale et les constitutions des Etats, n'est pas mis en cause par la nouvelle réglementation projetée.

Ce bref exposé des mesures récemment prises en matière syndicale (si incomplet qu'il puisse paraître) semble bien montrer qu'à l'heure actuelle le principe de la liberté syndicale bénéficie d'une reconnaissance à peu près universelle. Il n'est pas douteux qu'une prompte consécration de ce principe par la Conférence internationale du Travail contribuerait puissamment à prévenir un retour aux régimes de contrainte.

LA RÉGLEMENTATION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

La garantie de la liberté syndicale peut résulter soit de l'application aux organisations professionnelles des principes constitutionnels, soit d'un régime spécial.

Garanties constitutionnelles du droit d'association professionnelle

Dans beaucoup de pays démocratiques, la constitution garantit aujourd'hui aux individus certains droits fondamentaux et notamment le droit d'association. Il en va notamment ainsi dans les pays suivants : Argentine, Belgique, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Equateur, Grèce, Guatemala, Honduras, Irlande, Japon, Luxembourg, Mexique, Panama, Pays-Bas, Pérou, Suisse, Uruguay, Venezuela, etc. ¹.

De plus, des constitutions de plus en plus nombreuses promulguées ces dernières années comportent des clauses garantissant expressément la liberté syndicale, telles que les constitutions du Mexique (1917), du Brésil (1946), de Cuba (1940), de la France (préambule à la Constitution de 1946) ², de l'Italie (projet de constitution), etc.

La reconnaissance formelle par les constitutions de la liberté d'association comporte la triple garantie suivante :

¹ Cf. B.I.T. *Constitutional Provisions concerning Social and Economic Policy* (Montréal, 1944).

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 416.

1° Elle offre d'abord une garantie contre l'arbitraire du pouvoir législatif. En effet, en vertu de la hiérarchie des valeurs des diverses sources légales, le droit d'association, droit constitutionnel, ne saurait être mis en cause par une loi ordinaire. Pour donner à cette garantie toute sa valeur, les cours suprêmes ou des tribunaux spécialement institués à cette fin ont été investis, dans certains pays, du pouvoir de vérifier la conformité des lois avec les principes de la constitution et de déclarer nulles les lois qui y contredisent. Mais, même dans les pays où le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois n'existe pas, le législateur ne saurait y porter atteinte sans attenter, par là même, aux principes fondamentaux qui régissent les rapports sociaux.

2° La garantie constitutionnelle du droit d'association protège de même les organisations professionnelles contre l'arbitraire du pouvoir exécutif. En effet, les tribunaux ordinaires ou les tribunaux administratifs, selon les pays, ont le droit d'annuler les règlements, arrêtés, décisions administratives qui seraient contraires à la loi fondamentale.

3° Enfin, la garantie constitutionnelle du droit d'association s'applique à toutes les catégories sociales sans distinction aucune, aux travailleurs aussi bien qu'aux employeurs, aux personnes exerçant une profession libérale aussi bien qu'aux fonctionnaires publics, aux femmes aussi bien qu'aux hommes, aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux.

Régime spécial applicable aux associations professionnelles

Une législation spéciale s'est révélée nécessaire pour soustraire, dans un certain nombre de pays, les organisations professionnelles à l'application du droit commun en matière de coalition ou d'association. C'est ainsi, par exemple, qu'en Grande-Bretagne il était nécessaire d'exempter les syndicats de l'application des restrictions prévues en droit commun contre les coalitions tendant à limiter la liberté du commerce et du travail. En France, la loi sur les syndicats professionnels de 1884 précédait de près de vingt ans la loi sur le droit d'association en général, qui ne datait que de 1901 ; ainsi la liberté syndicale avait été proclamée en France avant que le droit d'association général ne fût formellement reconnu par la loi.

Mais, le plus souvent, la législation spéciale a pour but de doter les syndicats d'un statut répondant mieux au rôle qu'ils sont appelés à jouer dans le domaine économique et social.

Des lois spéciales sur les syndicats ont été votées dans la très grande majorité des pays. Il en est notamment ainsi pour l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, Costa-Rica, Cuba, l'Égypte, l'Équateur, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Iran, l'Irak, le Mexique, le Nicaragua, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, le Royaume-Uni, la Tchécoslovaquie, l'Union sud-africaine, le Venezuela, etc.

Le but des lois spéciales sur les syndicats professionnels est de définir de manière précise les droits des syndicats, que les autorités administratives et judiciaires sont dès lors tenues de respecter.

On définira brièvement ci-après la portée des dispositions qui se rapportent à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des syndicats ainsi que de leurs fédérations et confédérations.

Constitution des syndicats.

Les dispositions relatives à la constitution des syndicats se rapportent notamment aux fins que les syndicats peuvent légalement poursuivre, aux bénéficiaires de la réglementation syndicale, ainsi qu'à certaines formalités que doivent remplir les syndicats au moment de leur constitution.

Les objectifs des syndicats. — La définition des buts des syndicats varie considérablement d'un pays à un autre et reflète, en quelque sorte, le degré de l'évolution du syndicalisme.

Dans certains pays, les employeurs et les salariés ont le droit de former des associations qui ont « exclusivement » pour objet « l'étude et la défense de leurs intérêts économiques et sociaux ». Dans d'autres, la loi ne limite pas les buts syndicaux au domaine économique et social, mais prévoit d'une manière générale que les employeurs et les travailleurs peuvent constituer des syndicats pour la sauvegarde de leurs intérêts.

Aux États-Unis, la loi de 1935 sur les relations du travail (Wagner Act) ¹ se borne à définir une organisation ouvrière par la formule générale suivante : « Toute organisation de quelque nature que ce soit, tout organe et tout comité ou système de représentation de salariés... qui a pour but exclusif ou partiel de traiter avec les employeurs en matière d'abus, de différends du travail, de salaires, etc. »

Au Royaume-Uni, la loi se réfère simplement aux statuts

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

en donnant aux syndicats « pouvoir pour employer les fonds syndicaux à tous objets légaux autorisés par les statuts ».

En France, le but des syndicats est limité à « l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles », mais une jurisprudence constante reconnaît aux syndicats le droit de représenter la profession ou l'industrie tout entière.

Ce caractère représentatif du syndicat est particulièrement mis en évidence par la loi tchécoslovaque sur l'organisation syndicale unique. Aux termes de cette loi, l'organisation syndicale unique a pour mission de collaborer à la construction de l'Etat populaire démocratique, d'assurer les droits des classes laborieuses et de défendre leurs intérêts sociaux, économiques et culturels.

Mais, en règle générale, il appartient aux syndicats eux-mêmes, en tant qu'associations librement formées, de préciser leurs objectifs dans les statuts qu'ils se donnent eux mêmes, en toute souveraineté.

Bien entendu, la liberté d'association — comme toute autre liberté — est contenue dans la limite des lois et de l'ordre public. C'est dire qu'une association qui aurait pour but de commettre des actes délictueux ou immoraux ou qui viserait à porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à modifier par des moyens illicites la forme constitutionnelle du gouvernement serait elle-même illicite et ne saurait par conséquent invoquer le principe de la liberté d'association.

Cette limitation, implicite dans toute loi garantissant une liberté, n'est en général pas expressément mentionnée dans les lois syndicales. Toutefois, d'après la nouvelle constitution brésilienne, toute association contraire au régime démocratique institué par la loi fondamentale est interdite.

Dans plusieurs pays, l'activité politique des syndicats est sujette à certaines restrictions (par exemple en Colombie, à Cuba, en Egypte, en Equateur et au Liban). En Argentine, il est interdit aux syndicats d'accepter des subsides provenant soit d'organisations politiques nationales, soit d'organisations étrangères ou internationales.

A l'heure actuelle, de nombreux pays ont supprimé les restrictions concernant l'activité politique des syndicats. La raison en est évidemment qu'il est impossible de faire le départ entre une activité purement économique et sociale et une activité d'ordre politique.

Bénéficiaires de la réglementation. — Les lois syndicales déterminent parfois de manière précise le cercle des personnes bénéficiaires de la réglementation.

Toutefois, dans les pays où le principe de la liberté d'association est reconnu par la constitution, de telles définitions signifient simplement que seules les personnes énumérées par la loi peuvent former des syndicats, au sens de cette réglementation, tandis que les autres personnes, bien que ne bénéficiant pas des avantages spéciaux prévus par les lois syndicales, ne restent pas moins libres de former des associations d'après le droit commun.

Certaines réglementations excluent, par exemple, du bénéfice du droit syndical les fonctionnaires publics, par exemple celles du Chili, de Cuba, de l'Égypte, etc. En prononçant cette exclusive contre les fonctionnaires, le législateur entendait en vérité refuser à ceux-ci le droit de grève et non pas le droit d'association. L'exemple de la France est particulièrement caractéristique à cet égard. Incapables, d'après la loi syndicale, de se grouper en syndicats proprement dits, les fonctionnaires ont formé des associations de droit commun qui ont été reconnues par l'État et qui se sont d'ailleurs affiliées aux organisations syndicales centrales. Aussi la loi du 19 octobre 1946 a-t-elle légalisé cette situation en accordant aux fonctionnaires le droit d'association au même titre qu'aux employeurs et aux autres travailleurs. Au cours des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette loi, il fut entendu qu'il convenait de faire une distinction entre le droit syndical d'une part, et le droit de grève d'autre part, questions qui ne sont pas nécessairement liées. Il s'ensuit que la reconnaissance du droit syndical n'implique pas la reconnaissance du droit de grève.

Un problème semblable s'est posé pour certaines autres catégories de travailleurs, notamment pour les ouvriers agricoles. A leur égard encore, la question est de savoir, non pas s'ils doivent ou non bénéficier du droit de s'associer, mais si la loi générale sur les syndicats devrait également s'appliquer à eux. Aussi, certains pays, tels que le Brésil, le Venezuela, etc., ont-ils institué des réglementations spéciales en faveur des travailleurs agricoles.

Il importe de rappeler, à ce propos, que la convention internationale concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles prévoit que tout État Membre ratifiant cette convention s'engage à assurer à toutes les personnes occu-

pées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie et à abroger toutes dispositions législatives ou autres ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles.

Mesures de publicité. — La plupart des lois prévoient certaines formalités que les syndicats sont appelés à remplir avant leur constitution, telles que l'enregistrement ou le dépôt des statuts.

Il en est ainsi pour l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Colombie, Cuba, l'Égypte, l'Équateur, certains États des États-Unis, la France, l'Inde, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Union sud-africaine, le Venezuela, etc.

Dans plusieurs pays, l'enregistrement est purement facultatif (par exemple au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Le plus souvent, il est obligatoire.

Par cette mesure, le législateur tend à donner une certaine publicité à l'acte de constitution du syndicat afin de permettre aux autorités de vérifier son identité et sa légalité, mais il ne tend pas à subordonner la constitution du syndicat à une autorisation préalable.

Cette intention du législateur se reflète clairement dans le texte de la plupart des lois, qui prévoient simplement le « dépôt » des statuts. Souvent la loi déclare expressément que les intéressés ont le droit de former des associations sans autorisation préalable (par exemple en Argentine, en Bolivie, à Cuba, dans l'Inde, en Iran, etc.).

Il s'ensuit que si le dépôt des statuts est obligatoire, l'enregistrement est de droit et, au cas où l'autorité compétente refuserait d'y procéder, le syndicat peut saisir un tribunal, dont la décision se substitue à celle de l'autorité défailante (Égypte, Mexique, Venezuela, etc.).

Quelques très rares réglementations prévoient encore aujourd'hui que le syndicat doit obtenir une autorisation préalable avant de se constituer. En Chine, la loi de 1943 sur les syndicats ¹ contient une disposition à cet effet.

Le code du travail libanais de 1946 prévoit également qu'un syndicat ne peut être constitué sans l'autorisation du ministre compétent. Enfin, au Portugal, les associations d'employeurs

¹ S.L. 1943, Chin. 6.

sont constituées sur l'initiative du gouvernement, tandis que les syndicats ouvriers ne peuvent être constitués sans l'autorisation préalable du gouvernement ¹.

Fonctionnement des syndicats.

Dans un régime de liberté syndicale, ce sont les statuts du syndicat qui règlent souverainement sa structure intérieure, son organisation, les modalités d'élection des dirigeants syndicaux, leur compétence et leur gestion ; ils formulent aussi en toute liberté les programmes d'action ainsi que les droits et obligations des membres.

Pour mieux assurer leur fonctionnement, les lois prescrivent, en général, que les syndicats professionnels doivent être dotés d'un statut, instituer certains organes, etc. Mais de telles dispositions sont d'ordre purement formel, car il appartient aux associations elles-mêmes, en vertu de leur autonomie, de donner à ces dispositions leur contenu effectif.

Dans plusieurs pays, les lois sur les syndicats prévoient en outre que ceux-ci ont l'obligation de fournir certaines informations aux autorités sur la composition du comité directeur, le mouvement des effectifs, etc. Ces dispositions ont le même but que celui que nous avons mentionné à propos de l'enregistrement des syndicats, c'est-à-dire un but de simple publicité.

D'après d'autres lois, notamment dans certains pays de l'Amérique latine, certaines autorités du travail, le plus souvent les inspecteurs du travail, sont chargées d'exercer un contrôle sur les activités des syndicats. Le but de ce contrôle est de vérifier si les organisations professionnelles s'en tiennent effectivement aux dispositions des statuts et de la loi, et si elles administrent leurs fonds conformément aux prescriptions légales. De telles mesures sont souvent dictées par le souci du législateur de prêter une assistance pratique à des organisations inexpérimentées. Elles tendent, en effet, à prévenir une mauvaise administration susceptible de causer aux syndicats des préjudices irréparables. Si ces mesures sont appliquées dans cet esprit, elles peuvent contribuer à la consolidation du mouvement syndical encore à ses débuts. Mais, dans le cas contraire, il est à craindre qu'elles n'aient pour effet de restreindre l'autonomie syndicale.

¹ S.L. 1933, Port. 6.

Des dispositions de cette nature figurent dans les lois en vigueur dans plusieurs républiques de l'Amérique latine, en Chine, en Egypte, en Iran, en Irak, dans l'Inde et au Liban.

Au Portugal, les associations d'employeurs aussi bien que les syndicats ouvriers sont placés sous le contrôle de l'Etat.

Dans les pays où le mouvement syndical est fermement établi depuis de longues années, aucune intervention de ce genre de la part des autorités administratives n'est prévue. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les lois sur la conciliation et l'arbitrage exigent que les syndicats se soumettent à certaines obligations pour pouvoir bénéficier des avantages que leur offre la loi, mais les syndicats restent entièrement libres de se soumettre ou non à cette réglementation.

Dissolution forcée des syndicats.

Si les lois prescrivent certaines conditions de fond et de forme que les syndicats sont tenus de remplir, elles prévoient aussi la possibilité de dissoudre les syndicats qui cessent de remplir ces conditions (par exemple en France). Dans d'autres pays, la dissolution peut être prononcée contre le syndicat qui commet une infraction aux dispositions du code pénal (par exemple en Egypte et en Iran).

Une telle possibilité n'est envisagée ni dans les pays où les syndicats sont régis par le droit commun, comme dans les pays scandinaves, ni en Australie, au Canada, en Equateur, aux Etats-Unis, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, en Pologne, en Tchécoslovaquie, dans l'Union sud-africaine, etc. On estime, en effet, qu'un acte délictueux ou criminel doit être exclusivement imputé à la personne qui l'a commis.

Dans plusieurs pays, la décision relative à la dissolution d'un syndicat est de la compétence du pouvoir exécutif (par exemple en Bolivie, au Chili, en Chine et au Liban). Le plus souvent cependant, le législateur assure aux syndicats professionnels, au même titre qu'aux autres organisations, les garanties de la procédure judiciaire ordinaire. C'est ainsi que le syndicat ayant fait l'objet d'une dissolution par voie administrative a le droit de recourir devant un tribunal contre la décision prise (par exemple en Egypte, au Venezuela, etc.).

Mais, en règle générale, seuls les tribunaux sont compétents pour prononcer éventuellement la dissolution d'une association (par exemple en France).

Fédérations et confédérations syndicales.

Tout en reconnaissant le droit aux travailleurs et aux employeurs de constituer librement des syndicats professionnels, le législateur a parfois subordonné la création des fédérations et confédérations syndicales à certaines conditions supplémentaires et interdit l'affiliation des syndicats professionnels à des organisations internationales.

Aujourd'hui, ces restrictions ont été supprimées dans la plupart des pays. La garantie de la liberté syndicale comporte en effet le droit pour les employeurs et les travailleurs de choisir la forme d'organisation qui leur convient le mieux. Elle implique par conséquent non seulement le droit pour les employeurs et les travailleurs de former des syndicats, mais encore le droit pour ceux-ci de constituer des fédérations et des confédérations.

La plupart des lois garantissent expressément ce droit, en stipulant notamment que les dispositions régissant la constitution, le fonctionnement et la dissolution des syndicats s'appliquent *mutatis mutandis* aux fédérations et aux confédérations des syndicats (Chine, Cuba, Iran, Mexique, Nicaragua, etc.).

Les dispositions restreignant la liberté des syndicats de s'affilier à des organisations internationales ont été également supprimées dans la plupart des pays. Au Portugal, cependant, ni les associations d'employeurs ni les syndicats ouvriers ne peuvent adhérer à une organisation internationale ou envoyer des représentants à des congrès internationaux sans le consentement exprès des autorités.

Privilèges syndicaux.

Nous avons vu qu'un grand nombre de législations subordonnent la constitution des syndicats à l'accomplissement de certaines formalités, en particulier à l'enregistrement ou au dépôt des statuts. Moyennant cette formalité, les syndicats sont dotés de la personnalité civile, qui les habilite à acquérir, à posséder, à contracter et à ester en justice au même titre qu'une personne physique jouissant de la pleine capacité juridique.

L'octroi de la personnalité morale comporte, comme contrepartie, la responsabilité civile, c'est-à-dire que le syndicat est responsable, sur son patrimoine, des engagements contractés en son nom.

Or, l'application dans toute leur rigueur des principes du droit commun en matière de responsabilité civile aux organisa-

tions syndicales risque d'avoir des conséquences graves pour l'existence même des associations. Aussi, quelques pays ont-ils tenu à atténuer ces conséquences. Les lois adoptées en Grande-Bretagne et dans la plupart des dominions ont conféré aux syndicats une complète immunité civile en cas de conflits du travail licites. La loi française et de nombreuses législations qui ont suivi son exemple déclarent insaisissables certains éléments essentiels du patrimoine syndical.

A l'heure actuelle, les syndicats jouissent dans la plupart des pays de la personnalité juridique, encore que cette question ait perdu beaucoup de son intérêt. En effet, sous la seule pression des faits, les pays qui ne prévoyaient pas l'attribution de la personnalité morale aux syndicats ont été amenés à reconnaître, dans le domaine des rapports sociaux (notamment en matière de conventions collectives, de conciliation et d'arbitrage), aux syndicats de pur fait, les mêmes droits que ceux dont jouissent les syndicats reconnus. Bien plus, la notion du « syndicat le plus représentatif » tend aujourd'hui à se substituer à celle du « syndicat reconnu ». Cette conception part de l'idée que la réglementation des rapports sociaux et économiques doit être fondée sur des organisations syndicales puissantes, vraiment représentatives des intérêts en présence. Dès lors, le législateur s'efforce de conférer aux syndicats « les plus représentatifs », aux syndicats les mieux outillés, un certain pouvoir de réglementation, non seulement sur leurs membres, mais sur toutes les personnes appartenant à la profession ou à l'industrie.

On aura l'occasion dans les autres parties de ce rapport, de relever les multiples applications de cette idée, non seulement dans le domaine de la détermination des salaires et des conditions de travail, mais encore dans celui de la participation des syndicats à l'élaboration et à l'application des réglementations sociales et économiques ¹.

Certes, le législateur, en investissant ainsi certaines organisations d'un pouvoir représentatif allant au-delà du cercle de ses membres, est amené à exercer un choix entre les syndicats en présence. Mais tant que l'autonomie des syndicats vis-à-vis de l'Etat est sauvegardée et tant que les employeurs et les travailleurs restent libres de choisir le syndicat auquel ils entendent adhérer, ce choix n'a rien d'arbitraire parce qu'il constitue en

¹ Voir plus loin, sous « Conventions collectives », pp. 60 et suiv.

quelque sorte une application du principe majoritaire de la démocratie au domaine des rapports sociaux.

Protection du droit d'organisation et de négociation collective

L'un des buts principaux de la garantie de la liberté syndicale est de permettre aux employeurs et aux salariés de s'unir en organisations indépendantes des pouvoirs publics, capables de régler, par voie de conventions collectives librement conclues, les salaires et autres conditions d'emploi. Mais ce résultat se trouverait compromis si les parties elles-mêmes pouvaient mettre en cause l'exercice de la liberté syndicale ou si elles se refusaient à engager de bonne foi des négociations en vue de la conclusion de conventions collectives.

Ce fait a été particulièrement mis en évidence par l'exposé des motifs de la loi américaine sur les relations de travail du 5 juillet 1935¹ :

Le déni par les employeurs du droit pour les salariés de s'organiser et le refus par les employeurs d'accepter le système de négociation collective mène à des grèves et à d'autres formes de lutte ou de malaise dans le domaine du travail, qui ont pour but ou, nécessairement, pour effet de constituer une charge ou un obstacle pour les échanges...

L'inégalité des forces dans les négociations entre les salariés, d'une part, qui ne possèdent pas la pleine liberté d'association, ni une liberté effective dans la conclusion des contrats, et les employeurs, d'autre part, qui sont organisés dans les formes corporatives ou en associations de propriété, pèse et influe dans une large mesure sur le cours des échanges et tend à aggraver le ralentissement périodique des affaires en provoquant une baisse du taux des salaires et du pouvoir d'achat des salariés de l'industrie et en empêchant la stabilisation des taux de salaires et des conditions de travail en concurrence au sein des différentes industries et entre les industries.

La reconnaissance par l'Etat de la liberté syndicale doit donc avoir pour corollaire la reconnaissance des syndicats par les employeurs. Dans certains pays, notamment en Grande-Bretagne, celle-ci a été acquise quasi spontanément grâce à la position particulièrement forte des syndicats, auxquels la législation confère l'immunité en matière pénale, l'immunité civile en cas de conflits du travail, ainsi qu'un appui indirect par

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

l'établissement de salaires minima dans les industries et professions « non organisées » et dans l'agriculture.

Dans d'autres pays, cette reconnaissance est le fait d'accords de portée nationale conclus entre les centrales patronales et ouvrières : le concordat de 1899 au Danemark, le compromis de décembre 1906 en Suède, renouvelé et amplifié par l'accord de 1938, la convention nationale de 1935 en Norvège. Rappelons également les accords de 1936 intervenus tant en France (accords Matignon) qu'en Belgique.

En vertu de ces accords, les deux parties se sont engagées à respecter la liberté syndicale, à établir leurs rapports mutuels sur un système de négociations collectives et à recourir à la conciliation et à l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail.

Dans d'autres pays, le législateur est intervenu pour interdire, tant les actes dirigés contre les salariés syndiqués (tels que le contrat antisyndical, les mesures de discrimination et les repréailles de tous ordres prises contre les membres et les chefs des syndicats) que ceux qui sont dirigés contre les syndicats eux-mêmes (tels que le refus de reconnaître les syndicats et, partant, refus d'entrer en négociation avec eux, la création de syndicats d'entreprise à la dévotion de l'employeur, etc.).

En Australie, en Nouvelle-Zélande et dans l'Union sud-africaine, cette protection résulte des lois sur la conciliation et l'arbitrage.

Dans un grand nombre de républiques de l'Amérique latine, elle fait l'objet de dispositions figurant dans les codes du travail ou les lois sur les syndicats (Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Costa-Rica, Equateur, Mexique, Nicaragua et Venezuela).

Elle résulte de lois sur le contrat de travail ou les conventions collectives en Finlande, en France, aux Pays-Bas, etc.

Enfin, dans bon nombre de pays tels que les États-Unis, le Canada, la Belgique, le Luxembourg, la Suède, la Chine, etc., la liberté d'organisation est garantie par des lois spéciales.

Ce bref aperçu montre que, dans la majorité des pays, soit des accords généraux intervenus entre organisations ou une coutume solidement établie par la pratique des conventions collectives, soit des lois, assurent à présent la protection du droit syndical, tant du salarié que du syndicat lui-même contre toute atteinte de la part de l'employeur.

Nous examinerons ci-après les mesures prises pour faire porter effet à cette protection et pour assurer le respect du droit d'organisation et de négociation.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DES SALARIÉS
INDIVIDUELS

Certaines législations tendent, par l'application d'une formule très générale, à rendre la protection de la liberté syndicale aussi compréhensive que possible.

C'est ainsi que la loi belge du 24 mai 1921¹ garantit « la liberté d'association dans tous les domaines », consacre expressément la validité du contrat d'association et réprime par des sanctions pénales les atteintes à la liberté d'association par le moyen des pressions illicites ou par le moyen du contrat de travail.

D'après la loi française sur les conventions collectives du 23 décembre 1946², les conventions nationales — les conventions à champ d'application plus restreint ne peuvent être conclues qu'en fonction d'un accord national déjà existant — doivent contenir obligatoirement des clauses sur la liberté syndicale et la liberté d'opinion des travailleurs, ainsi que sur les conditions d'embauchage et de licenciement, sans que ces dispositions puissent porter atteinte au libre choix du syndicat par les travailleurs.

La loi ou les accords collectifs interdisent le plus souvent expressément les actes qui, la pratique l'a montré, sont particulièrement préjudiciables aux salariés. Ce sont notamment les suivants : refus d'engager un salarié syndiqué ; conventions par lesquelles le salarié est tenu de s'engager à ne pas appartenir à un syndicat ou à s'en retirer ; mesures de discrimination ou de pression prises contre le salarié syndiqué au cours de son emploi ; renvoi du salarié en raison de son affiliation à un syndicat ou de son activité syndicale. De tels actes sont notamment interdits dans les pays suivants : Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chine, Costa-Rica, Etats-Unis, Equateur, Finlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, Venezuela, etc.).

Il convient de mentionner plus particulièrement à ce propos la loi fédérale sur les relations du travail, promulguée aux Etats-Unis le 5 juillet 1935, car elle a servi de modèle non seulement à un grand nombre d'Etats de l'Union, mais aussi à d'autres Etats américains. Elle qualifie d'« agissements déloyaux

¹ S.L. 1921, Belg. 2-3.

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LV, nos 3-4, mars-avril 1947 (sous « Informations sociales : Relations de travail »).

envers le travail » les pratiques patronales qui tendent notamment :

1° A mettre en cause l'exercice du droit qu'ont les salariés de s'organiser librement, de conclure des conventions collectives par l'intermédiaire de représentants de leur choix et d'entreprendre des actions concertées en vue de la défense et de la protection de leurs intérêts mutuels.

2° A encourager ou à décourager l'adhésion à une organisation ouvrière par des moyens de pression et de contrainte dirigés contre le salarié lors de son engagement au travail ou pendant la durée de son emploi. Cette disposition rend notamment illégal « le contrat antisyndical », ainsi que toutes mesures de discrimination. Par contre, la loi autorise les parties aux conventions collectives dûment qualifiées à cet effet à convenir d'une clause subordonnant l'engagement au travail à la condition de l'affiliation du salarié à l'organisation ouvrière contractante.

3° A congédier ou à léser de toute autre manière un salarié qui présente des plaintes ou témoigne en vertu de la loi.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DES ORGANISATIONS DES TRAVAILLEURS

Dans de nombreux pays — nous l'avons rappelé plus haut — les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs se reconnaissent mutuellement comme les porte-parole autorisés de l'ensemble des employeurs et des travailleurs respectivement et conviennent, par là même, de régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de négociations collectives.

Mais, à défaut d'une telle reconnaissance mutuelle, les organisations sont forcées d'avoir recours à la pression économique pour amener l'employeur à entrer en négociation avec elles.

Or, de tels conflits sont particulièrement graves puisqu'ils mettent en jeu le principe de la solidarité professionnelle et risquent, pour cette raison, de s'étendre à toutes les industries. Il convient de rappeler à ce propos que les accords de base conclus dans les pays scandinaves, en France et en Belgique, avaient notamment pour objet de mettre fin à des conflits de reconnaissance syndicale. C'est à cette même préoccupation que répondait, aux Etats-Unis, le Wagner Act de 1935, qui a eu effectivement pour résultat de mettre fin à une vague de grèves de « reconnaissance syndicale ».

Pour prévenir ces conflits, de nombreuses réglementations nationales interdisent aux employeurs d'intervenir dans la constitution et dans la vie intérieure des syndicats ou de se refuser de reconnaître les syndicats ouvriers et de négocier avec eux.

Aux termes de la réglementation en vigueur aux Etats-Unis et au Canada, est considéré comme pratique déloyale et interdit à ce titre tout acte de la part d'un employeur visant :

1° A dominer une organisation ouvrière, à intervenir dans son organisation ou son administration, ou à la soutenir financièrement ou autrement. Cette mesure équivaut en pratique à une mise hors la loi des syndicats d'entreprises créés par l'employeur ou fonctionnant sous son contrôle.

2° A refuser d'entrer en négociations collectives avec les représentants qualifiés des salariés.

En Suède, le mécanisme des négociations collectives a fait l'objet d'une réglementation particulièrement minutieuse. La loi du 11 septembre 1936 ¹ confère à l'employeur ou à l'organisation à laquelle il est affilié, d'une part, et à l'organisation des travailleurs dont les salariés intéressés sont membres, d'autre part, le droit de « négocier », c'est-à-dire le droit de provoquer une négociation au sujet de la réglementation des conditions d'emploi et en général des rapports entre employeurs et salariés. Ce droit de négociation pour une partie entraîne pour l'autre l'obligation d'entrer en négociation, obligation qui comporte le devoir : a) de se présenter ou de se faire représenter à la réunion prévue pour les négociations ; b) s'il est nécessaire, de présenter, avec indication des motifs, une proposition pour le règlement de la question qui fait l'objet de la négociation.

Au Mexique, en Colombie, en Equateur et au Venezuela, tout employeur qui occupe des salariés appartenant à un syndicat est tenu, à la demande de ce dernier, d'engager des négociations en vue de la conclusion de conventions collectives.

Mentionnons également que de nombreuses réglementations protègent particulièrement les dirigeants et les agents d'un syndicat contre toute mesure discriminatoire ou punitive que l'employeur pourrait prendre contre eux à l'occasion de l'embauchage ou durant leur emploi (Australie, Bolivie, Brésil, Chine, Colombie, Equateur, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, etc.).

¹ S.L. 1936, Suè. 8.

CONTRÔLE ET SANCTIONS

Pour rendre ces garanties effectives, les réglementations prévoient en général l'institution de certaines autorités particulièrement qualifiées pour contrôler l'application de la réglementation, pour connaître des violations éventuelles et pour imposer des sanctions.

Au cas où le droit d'association et de négociation fait l'objet d'un accord général ou d'une convention collective, les organismes de conciliation et d'arbitrage dont les parties ont accepté l'institution sont appelés à régler les conflits résultant de l'accord, tels que, par exemple, la commission mixte créée en Suède en vertu de l'accord de 1938, les conseils et comités prévus dans les conventions collectives en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, etc.

Bien entendu, de tels organismes ne peuvent intervenir que si les droits individuels des salariés sont mis en cause. Si la reconnaissance d'un syndicat fait l'objet d'un conflit, seule une instance officielle possède l'autorité suffisante pour imposer sa volonté.

En Australie, en Nouvelle-Zélande et dans l'Union sud-africaine, les tribunaux d'arbitrage ou les conseils industriels sont compétents pour faire les investigations nécessaires et pour prononcer des sanctions.

Dans les pays où existent des tribunaux de travail ou des commissions d'arbitrage ayant des fonctions judiciaires, comme, par exemple, dans les pays scandinaves et dans de nombreuses républiques de l'Amérique latine, il incombe à ces autorités de trancher les conflits.

La loi suédoise de 1936 prévoit, à part le recours devant le tribunal du travail, une procédure spéciale de conciliation et d'arbitrage. Cette procédure doit être engagée par l'organisation centrale des salariés qui n'est pas directement impliquée dans le conflit. En se soumettant à la procédure de conciliation et d'arbitrage, les parties s'engagent à observer une « trêve », c'est-à-dire à ne pas recourir à la grève, au lock-out ou au boycottage pendant un certain délai. Cet engagement produit un double effet : il lie d'une part les associations affiliées à l'organisation centrale et lie d'autre part les employeurs à l'égard de l'association ouvrière intéressée et de ses membres. Pour régler les conflits, l'autorité compétente désigne une personne indépendante qui devra diriger les négociations ou constituer une

commisison de trois personnes si la question est d'une importance particulière ou de nature complexe. En cas d'échec de la conciliation, un comité d'arbitrage pourra être institué. Les parties ne sont pas obligées d'accepter les propositions du comité. Son rapport est publié. Il est présumé que, sous la pression de l'opinion publique, aucune partie ne se refusera à accepter les recommandations du comité.

Aux Etats-Unis¹, au Canada² et en Argentine³ des conseils nationaux des relations du travail ont été institués et investis de la compétence exclusive de connaître de tous les cas de « pratiques déloyales » que nous avons énumérés plus haut. Ces conseils ne sont pas tenus aux formalités de la procédure ordinaire. Ils peuvent faire les investigations nécessaires, citer des témoins, etc.

Aux Etats-Unis, les décisions du Conseil national des relations du travail ne sont exécutoires qu'après avoir été confirmées par un tribunal fédéral. Celui-ci, après examen du recours qui lui est soumis par le Conseil ou l'une des parties, peut modifier ou casser la décision du Conseil. La sentence du tribunal est susceptible d'être révisée par la Cour suprême. En fait, les décisions du Conseil, étayées sur des preuves solides, sont en règle générale confirmées par les tribunaux.

Au Canada, les décisions du Conseil des relations du travail ne peuvent être attaquées quant au fond.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, en Belgique, en Chine et au Mexique, ainsi que dans divers Etats des Etats-Unis et dans plusieurs provinces du Canada, les autorités sont habilitées à infliger des sanctions pénales à l'employeur coupable.

Il convient de signaler tout particulièrement le fait qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande la réglementation modifie, en faveur du salarié victime d'une atteinte à sa liberté syndicale, le système du droit commun des preuves. Conformément au droit commun, il appartient au demandeur — en l'espèce le salarié — de prouver que la mesure de discrimination dont il a été l'objet est exclusivement due à un motif d'ordre syndical. Or, on sait que le salarié ne pourra que rarement apporter cette preuve. Par conséquent, la protection du droit syndical risque d'être de ce fait inopérante dans la plupart des cas. Aussi, la législation australienne prévoit-elle que si, dans les poursuites intentées pour

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

² S.L. 1944, Can. 1.

³ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 747.

infraction au droit syndical, tous les faits et circonstances qui constituent l'infraction sont prouvés, à l'exception du motif de l'acte de l'employeur, il incombera à ce dernier de prouver qu'il n'était pas poussé par le motif allégué dans l'accusation.

En Suède, le tribunal du travail peut imposer à l'employeur l'obligation de réparer tous les dommages subis par le salarié.

Aux Etats-Unis, le travailleur lésé par la pratique déloyale de l'employeur est rétabli dans tous ses droits antérieurs, c'est-à-dire qu'il doit être réintégré dans son emploi s'il a été congédié et qu'il peut demander le paiement des salaires arriérés. L'intervention du Conseil des relations du travail en matière de répression des délits d'atteinte à la liberté syndicale a été particulièrement efficace. D'après les rapports annuels publiés par ce conseil, le nombre des conflits de ce genre accuse en effet une constante diminution, preuve évidente que les employeurs, dans leur grande majorité, ont accepté le fait syndical et le principe des négociations collectives.

Conventions collectives

Grâce à la protection de la liberté syndicale, les organisations professionnelles jouissent de l'autonomie nécessaire non seulement pour régler leurs affaires intérieures, mais également pour établir par voie de libres conventions les salaires et autres conditions d'emploi. Par ce moyen, les parties s'efforcent de substituer au contrat individuel de travail une réglementation collective destinée à s'imposer aux rapports entre employeurs et salariés liés par la convention collective.

Le problème pratique qui s'est posé au législateur était de savoir par quels moyens il peut assurer l'application effective des salaires et autres conditions d'emploi établis par conventions collectives tout en sauvegardant entièrement la liberté contractuelle des parties. On examinera ci-après quelques-unes des principales méthodes auxquelles il a eu recours pour garantir la primauté des conventions collectives sur le contrat individuel du travail.

ORGANISMES DE NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Dans plusieurs pays, l'Etat s'en remet entièrement aux organisations professionnelles pour négocier les conventions collectives. Il en est ainsi notamment au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves.

Il est caractéristique que les syndicats et les associations patronales ont institué, dans ces pays, d'un commun accord certains organismes mixtes permanents pour assurer la continuité dans leurs rapports mutuels.

En Suède, par exemple, le « Comité du marché du travail », créé en 1936 et formellement consacré par l'accord de base intervenu en 1938 entre les centrales patronales et ouvrières, doit faciliter l'application par les associations affiliées aux centrales syndicales des principes établis d'un commun accord pour guider les parties dans leurs négociations.

En Grande-Bretagne, des mécanismes de négociations tels que des comités mixtes, des conférences, des comités neutres, etc., ont été institués dans de nombreuses industries et forment à l'heure actuelle tout un réseau serré d'organismes à l'échelon local, régional et parfois même national. Ces institutions sont compétentes pour entamer les négociations collectives et pour régler tous les conflits qui peuvent surgir soit à l'occasion de la conclusion, du renouvellement et de la révision des conventions collectives, soit à propos de leur interprétation ou de leur application.

Le succès de ces méthodes est largement dû au fait que les employeurs et les travailleurs, libérés de bonne heure de toutes entraves légales ont pu se constituer en de fortes organisations unitaires, dont le caractère représentatif n'est pas contesté.

Dans les pays, par contre, où le mouvement syndical est divisé, des conflits se sont souvent produits entre les syndicats rivaux et il a fallu l'intervention du législateur pour déterminer lequel des syndicats intéressés était suffisamment représentatif et, partant, qualifié pour engager les négociations collectives.

Dans certains pays, et particulièrement dans ceux où le mouvement syndical est divisé selon des tendances confessionnelles (par exemple en Belgique, en France et au Luxembourg), on a créé des commissions mixtes dans lesquelles les organisations « les plus représentatives » sont représentées proportionnellement à leurs effectifs.

En Belgique, les commissions paritaires, dotées depuis 1945 d'un statut légal¹, sont des organismes professionnels d'ordre national ou régional, institués dans chaque branche économique sur demande ou après consultation des organisations profession-

¹ S.L. 1945, Belg. 5.

nelles intéressées. Composées en nombre égal de représentants ouvriers et patronaux, et présidées par un délégué du gouvernement, les commissions paritaires doivent délibérer sur les salaires et les conditions de travail, promouvoir la conclusion de conventions collectives et prévenir ou régler les conflits collectifs du travail, etc. Les représentants des employeurs et des salariés sont nommés par le gouvernement, qui les choisit sur des listes de candidats que les organisations professionnelles représentatives sont invitées à établir. Aux termes d'un arrêté du 27 juillet 1946, sont considérées comme représentatives des travailleurs les organisations professionnelles rattachées à une organisation nationale groupant au moins 30.000 membres. Etant donné la pluralité des organisations existantes, la représentation des travailleurs au sein des commissions paritaires est assurée au prorata des membres inscrits et appartenant à la branche d'activité intéressée.

En France, la loi sur les conventions collectives du 23 décembre 1946 prévoit l'institution de commissions mixtes sur le plan industriel et l'institution d'une commission supérieure des conventions collectives, sur le plan national.

Voici, en bref, quelles sont les fonctions de ces organismes.

A la demande d'une organisation syndicale d'employeurs et de travailleurs, le ministre du Travail provoquera la réunion d'une commission mixte en vue de la conclusion d'une convention collective, qui, en principe, doit embrasser toute une industrie sur le plan national ; si la demande n'émane pas d'une des organisations les plus représentatives, le ministre pourra se refuser à y donner suite. Si la commission mixte arrive à se mettre d'accord, une convention sera signée. Si, au contraire, l'accord ne peut se faire, le ministre, à la demande des parties, interviendra pour aider à la solution du conflit. Si, dans le délai d'un mois l'accord n'est pas réalisé, un décret, pris après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, fixera provisoirement les conditions de travail dans la branche intéressée.

La Commission supérieure des conventions collectives doit coordonner les travaux des commissions mixtes et dégager les règles générales d'élaboration des conventions collectives. A la demande du ministre ou des parties intéressées, elle doit donner son avis sur la solution des conflits du travail qui peuvent se produire à l'occasion de la conclusion ou de l'application d'une convention collective. Elle peut même, si les intéressés le re-

quièrent, arbitrer de tels conflits. Enfin, elle doit examiner les incidences sur les prix, la production et le coût de la vie, des conventions collectives, et donner au ministre du Travail son avis sur la conclusion, le renouvellement et l'agrément des conventions collectives, ainsi que sur les décrets fixant, à la place d'une convention collective, les salaires et les autres conditions de travail.

La Commission supérieure des conventions collectives se compose de 15 membres, dont 5 représentent le gouvernement, 5 les employeurs et 5 les travailleurs. Les membres patronaux et ouvriers sont nommés sur proposition des organisations syndicales confédérales les plus représentatives.

Quelles sont les organisations les plus représentatives ?

Les lois ne définissent pas le terme, emprunté, comme on le sait, à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Des critères de fait, tels que le nombre des membres payant régulièrement leurs cotisations, l'indépendance de l'organisation vis-à-vis des employeurs, l'expérience et l'ancienneté des syndicats, l'attitude patriotique dont les organisations ont fait preuve pendant la guerre et des facteurs analogues, entrent en ligne de compte. « La Confédération générale du travail et la Confédération française des travailleurs chrétiens — précise la circulaire ministérielle du 20 mai 1945 — remplissent toutes ces conditions. Elles doivent toujours être considérées en principe, ainsi que leurs fédérations et syndicats affiliés, comme des organisations représentatives. ¹ »

Une décision prise par le gouvernement le 13 mars 1947, après avis de la Commission supérieure des conventions collectives, a fixé les conditions que les organisations doivent remplir, outre celles d'ordre général déjà mentionnées, pour être représentatives dans la négociation des conventions collectives. Aux termes de cette décision, pourront participer à l'élaboration des dispositions de la convention collective, communes à l'ensemble des catégories de salariés, les organisations justifiant de 10 pour cent des effectifs syndiqués de l'une des catégories en cause. Pourront participer à la négociation des chapitres des conventions collectives propres à une catégorie de salariés déterminée, les organisations qui justifieront, soit de 10 pour cent des effectifs syndiqués pour l'ensemble de la branche d'activité considérée et de 25 pour cent des effectifs syndiqués de la catégorie profession-

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 750.

nelle en cause, soit de 33 pour cent des effectifs en cause. Une commission de contrôle instituée au sein de la Commission supérieure des conventions collectives est compétente pour apprécier le caractère représentatif des organisations syndicales.

Dans une série d'autres pays (par exemple l'Argentine, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine) la législation ne reconnaît qu'une seule organisation comme étant représentative pour conclure une convention collective déterminée.

D'après les lois australienne et néo-zélandaise relatives à la conciliation et à l'arbitrage, une seule organisation par industrie et par région est « enregistrée » et obtient de ce fait le droit exclusif de se constituer partie devant les tribunaux d'arbitrage. L'autorité compétente peut, en effet, refuser l'enregistrement d'une association s'il existe déjà une organisation à laquelle les membres de la nouvelle association pourraient sans inconvénient appartenir. Mais, pour être enregistré, le syndicat doit fournir des garanties suffisantes montrant qu'il est prêt à accomplir loyalement sa mission et à se conformer aux prescriptions de la loi. Le tribunal d'arbitrage peut annuler l'enregistrement d'un syndicat si ses statuts n'apportent pas de facilités suffisantes pour l'admission de nouveaux membres ou impose aux travailleurs des conditions oppressives, si les statuts ne sont pas observés de bonne foi, etc.

La réglementation est similaire dans l'Union sud-africaine, où les employeurs, les organisations patronales et les syndicats ouvriers sont appelés à former des conseils industriels. Ces conseils, organismes de négociation et de conciliation, sont reconnus officiellement, à la condition seulement d'être suffisamment représentatifs.

Au Mexique, de même, l'enregistrement de plusieurs syndicats peut être refusé. D'après le décret argentin du 2 octobre 1945, seuls les syndicats ouvriers reconnus sont habilités à défendre les intérêts collectifs devant l'Etat et les employeurs. Un syndicat n'est reconnu que s'il a fonctionné pendant une période de plus de six mois et si le nombre des membres cotisants est suffisamment élevé. Si une autre association vient à accuser un effectif plus élevé que celui du syndicat reconnu, la reconnaissance lui sera conférée. Toutefois, compte doit être tenu de l'activité déployée par l'association syndicale reconnue dans la défense des intérêts professionnels. Le secrétariat du Travail, qui est l'autorité compétente pour se prononcer sur la recon-

naissance d'un syndicat, doit statuer dans un délai de soixante jours sur la demande, qu'il peut accepter ou refuser. En cas de refus, le syndicat intéressé peut recourir auprès du pouvoir exécutif.

Aux Etats-Unis et au Canada, le Conseil national des relations du travail, en plus des fonctions quasi judiciaires en matière de répression des délits d'atteinte à la liberté syndicale, a également le pouvoir de se prononcer sur le caractère représentatif d'une organisation syndicale.

Aux termes des lois sur les relations du travail, les représentants désignés en vue des négociations collectives par la majorité des salariés de l'unité économique à laquelle les négociations devront se référer (entreprise, plusieurs entreprises, départements d'entreprise) sont les représentants exclusifs de tous les salariés et, partant, sont qualifiés pour conclure des conventions collectives au nom de l'ensemble du personnel. S'il y a conflit au sujet de la représentation des salariés, le Conseil procède à une enquête. Si, après l'enquête, il y a encore des doutes quant au caractère représentatif du syndicat, le Conseil doit organiser sous son contrôle une élection au scrutin secret, à laquelle tous les salariés intéressés ont le droit de participer. Le syndicat sortant victorieux des élections représentera dans les négociations collectives tous les salariés de l'unité de négociation (*bargaining unit*), y compris ceux qui ne sont pas organisés ou appartiennent à une association rivale.

En appliquant ainsi au domaine des relations collectives du travail le principe majoritaire de la démocratie politique, les pays de l'Amérique du Nord, grâce à l'institution d'une administration spéciale des négociations collectives, ont réussi, sinon à éliminer, du moins à réduire considérablement les conflits inter-syndicaux qui avaient causé dans le passé de lourdes pertes à l'économie nationale. Au surplus, ils ont créé un précédent important susceptible d'exercer une grande influence sur la législation de tous les pays où se posent des problèmes similaires.

DÉFINITION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Dans la plupart des pays, la réglementation laisse aux associations toute liberté pour déterminer le contenu des conventions collectives, leur forme, leur durée et en général les droits et obligations qui en découlent (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni, etc.).

Toutefois, dans un nombre croissant de pays, la loi tend à définir les accords qu'elle entend traiter de conventions collectives. Les réglementations promulguées avant ou immédiatement après la première guerre mondiale considéraient très souvent comme une convention collective tout accord relatif aux conditions de travail conclu entre un employeur ou un groupe d'employeurs, d'une part, et un groupe quelconque de salariés, d'autre part (par exemple en France : loi de 1919). De telles réglementations, cependant, n'ont pas exercé, en général, une influence appréciable sur le développement des négociations collectives. L'expérience a montré, en effet, que les conventions intervenues entre l'employeur et un groupement ouvrier constitué *ad hoc* n'ont qu'une durée éphémère. Elles ne correspondent donc pas au but assigné à la convention collective. Aussi, la plupart des lois actuellement en vigueur et qui contiennent une définition de la convention collective prévoient-elles qu'un accord sur les conditions de travail ne saurait être qualifié de convention collective que s'il a été conclu du côté ouvrier par une association (Australie, Costa-Rica, France [loi de 1946], Finlande, Mexique, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Union sud-africaine, etc.).

EFFETS OBLIGATOIRES DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Dans l'esprit de la plupart des législateurs, le moyen le plus sûr d'assurer toute son efficacité à la convention collective consiste à la doter de certains effets obligatoires. Nous examinerons brièvement ci-après les principales mesures prises à cet effet.

Interdiction de déroger à la convention collective

Toutes les lois prévoient que les contrats individuels passés entre les membres des organisations contractantes doivent être conformes aux stipulations des conventions collectives. S'ils leur sont contraires, ils sont nuls et remplacés automatiquement par les clauses correspondantes des conventions collectives (Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Equateur, Finlande, France, Iran, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, Venezuela, etc.).

Toutefois, la convention collective étant destinée à fixer des conditions minima, comme d'ailleurs toute loi de protection du travail, les clauses d'un contrat individuel de travail plus favorables aux salariés que les conditions correspondantes de la convention collective sont maintenues en vigueur.

*Application de la convention à l'ensemble
du personnel d'une entreprise*

Si les salariés affiliés à une organisation qui est partie à une convention collective travaillent dans une entreprise côte à côte avec des travailleurs non organisés, ces derniers pourront-ils être occupés à des conditions différentes de celles en vigueur pour les premiers ? Une telle situation risquerait en effet de compromettre l'application de la convention collective. Aussi bien, les lois tendent-elles à assurer un traitement identique à l'ensemble du personnel d'une entreprise.

Partant de l'idée qu'un employeur lié par une convention collective assume de ce fait l'obligation d'appliquer celle-ci loyalement dans son entreprise, plusieurs lois prescrivent que l'employeur est tenu d'observer les clauses de l'accord aussi bien à l'égard des salariés organisés qu'à l'égard de ceux qui ne sont pas membres de l'association contractante (par exemple à Cuba, en Finlande, au Mexique, en Suède, etc.).

Le même résultat est atteint aux Etats-Unis et au Canada en vertu du principe que l'association reconnue comme représentative de l'unité de négociation considérée (entreprise ou département d'entreprise sous le contrôle d'un même employeur) est habilitée à conclure la convention collective pour tous les salariés appartenant à cette unité, qu'ils soient organisés ou non. En conséquence, tous les salariés affectés à des travaux du même genre bénéficient du même traitement.

Extension aux tiers

Toutes les mesures que nous venons d'examiner tendent à garantir l'exécution de la convention collective dans la limite du droit contractuel. Par conséquent, l'employeur qui n'a pas signé le contrat ou n'appartient pas à l'association patronale contractante reste entièrement libre. Or, en offrant à ses ouvriers des conditions de travail moins avantageuses que celles qui sont prévues dans la convention collective et en travaillant ainsi dans des conditions de concurrence plus favorables que celles des entreprises soumises à la convention, ces employeurs peuvent mettre en cause l'existence même du contrat collectif. Pour parer à cette éventualité, un nombre croissant de législations prévoient la possibilité d'étendre la convention collective à des « tiers », c'est-à-dire aux employeurs et aux travailleurs qui ne sont pas directement liés par elle, mais qui exercent

leur profession ou leur activité dans les limites de son champ d'application territorial et industriel. Il en est ainsi notamment pour l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada (province de Québec), la Colombie, Costa-Rica, l'Equateur, la France, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suisse, et l'Union sud-africaine, etc.

Dans la plupart des pays, l'extension des conventions collectives est subordonnée à un certain nombre de conditions destinées à sauvegarder les intérêts légitimes des « tiers ».

En premier lieu, une convention ne peut être étendue aux « tiers » qu'à la condition qu'elle ait acquis une importance prépondérante dans l'industrie en raison du fait qu'elle a été conclue par la majorité des employeurs et des travailleurs. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le titre III de l'ordonnance de 1940 relative aux conditions de travail et à l'arbitrage national ¹ — titre maintenu en vigueur par la loi sur les conseils de salaires de 1945 ² — prévoit que les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs représentant respectivement « une proportion importante » des employeurs et des salariés engagés dans une profession ou industrie d'une région déterminée peuvent fixer par une procédure de négociation ou d'arbitrage des conditions de travail « reconnues », c'est-à-dire obligatoires pour tous.

D'après la loi française du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives, les conventions collectives conclues par les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs s'appliquent d'emblée à toute une industrie ou profession dans le cadre national et ses clauses « s'imposent » aux rapports nés des contrats individuels dans tout établissement compris dans son champ d'application. Toutefois la convention collective doit avoir obtenu au préalable l'agrément du ministre du Travail. Celui-ci ne peut refuser cette approbation que sur avis conforme de la Commission supérieure des conventions collectives. Les dispositions d'une convention agréée « sont d'emblée obligatoires pour tous les travailleurs des professions et régions comprises dans ce champ d'application ».

Les lois spécifient fréquemment que la convention collective susceptible d'être étendue aux tiers doit couvrir la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs qui occupent eux-

¹ S.L. 1941, G.-B. 3 B ; 1944, G.-B. 3 B.

² S.L. 1945, G.-B. 1.

mêmes la majorité des travailleurs (par exemple en Colombie, au Mexique, en Suisse ¹, etc.).

En second lieu, la décision portant sur l'extension de la convention collective n'est souvent prise qu'après enquête. A cette fin, la convention est rendue publique et l'occasion est ainsi donnée à tous les intéressés de présenter des observations et de formuler des objections (Australie, Belgique, Canada [Québec], Colombie, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Suisse, Union sud-africaine, etc.). Si les objections paraissent fondées, l'autorité compétente peut se refuser à donner suite à la demande ; dans le cas contraire, elle déclare la convention collective généralement obligatoire, en vertu d'une décision dûment publiée.

CONFLITS D'INTERPRÉTATION

L'objectif de la convention collective n'est atteint que si ses dispositions se traduisent effectivement en conditions de travail observées de bonne foi aussi bien par les employeurs que par les salariés. Or, de même que la loi, la convention peut être violée et l'interprétation de ses clauses peut donner lieu à des conflits. Dans les deux éventualités, les parties sont naturellement intéressées en tout premier lieu à ce que la convention soit exécutée conformément à leurs intentions. Mais si l'accord ne peut se faire entre elles, une autorité supérieure intervient souvent pour trancher le conflit.

Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, l'exécution de la convention collective est entièrement mise entre les mains des parties intéressées. Elles veillent sur l'application des accords dans les entreprises et se chargent du règlement des conflits. C'est ainsi que les organismes mixtes existant — comme nous l'avons mentionné plus haut — dans les principales industries britanniques doivent tenter de concilier les parties et peuvent, le cas échéant, déférer le conflit à l'arbitrage. En second lieu seulement, les instances officielles de conciliation et d'arbitrage seront saisies du cas. Aux Etats-Unis, la plupart des conventions collectives prévoient des procédures spéciales de conciliation et d'arbitrage pour le règlement des conflits d'interprétation, notamment l'institution de comités de réclamations.

¹ S.L. 1943, Sui. 2.

Dans un grand nombre de pays, les conflits d'interprétation considérés comme étant des « conflits juridiques » sont de la compétence des tribunaux et le plus souvent de tribunaux spéciaux tels que les tribunaux du travail (Norvège et Suède, par exemple) ou les tribunaux d'arbitrage (Australie, Danemark, Nouvelle-Zélande, pays d'Amérique latine, etc.). Néanmoins, les législations donnent en général la priorité à des procédures de conciliation et notamment à celles dont les parties sont convenues.

La réglementation suédoise¹ est particulièrement caractéristique à cet égard. Si la convention collective prévoit que les parties doivent engager des négociations pour le règlement d'un conflit concernant le contrat, le tribunal du travail ne peut intervenir aussi longtemps que ces négociations n'ont pas eu lieu. Il ne peut intervenir non plus si les parties sont convenues que le conflit sera déféré à l'arbitrage.

CONTRÔLE D'APPLICATION

Des réglementations de plus en plus nombreuses (Australie, Belgique, Brésil, France, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, etc.) confèrent à certaines autorités, notamment aux inspecteurs du travail ou à des inspecteurs institués *ad hoc*, le pouvoir de contrôler l'application des conventions collectives. Une telle mesure s'est imposée notamment dans le cas où la convention collective a été déclarée généralement obligatoire. En effet, les organisations, en tant qu'associations privées, ne sont pas en mesure d'intervenir auprès des employeurs et des travailleurs qui ne leur sont pas affiliés.

Mentionnons également que les représentations du personnel instituées dans plusieurs pays, telles que les conseils d'entreprise en Pologne et en Tchécoslovaquie et les délégués du personnel en France, ont le droit de contrôler l'application des conventions collectives dans les entreprises et de saisir les inspecteurs du travail de tous cas d'infraction.

Conciliation et arbitrage

Les Etats mettent en général à la disposition des parties deux sortes de moyens pour régler les conflits collectifs du travail :
1° des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaires ;

¹ S.L. 1928, Suè. 3.

2° des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires. Comme ces deux systèmes diffèrent profondément de par leur nature, on les examinera séparément.

CONCILIATION ET ARBITRAGE VOLONTAIRES

Il convient de noter en tout premier lieu que les États donnent en général la préférence aux systèmes de conciliation et d'arbitrage institués par les parties sous forme d'un accord général ou sous forme de clauses spéciales insérées dans les conventions collectives. Mais, à défaut d'un système contractuel de conciliation et d'arbitrage ou en vue de le compléter, les gouvernements ont mis à la disposition des parties des systèmes officiels de conciliation et d'arbitrage volontaires.

Conciliation volontaire

Par la conciliation volontaire, le législateur se propose d'aider les parties à arriver à un accord sans peser sur leur liberté de décision. A cette fin, le mécanisme qu'il met à leur disposition doit être propre — en raison de sa composition, de sa procédure et des facilités qu'il offre en général — à inspirer pleine confiance aux parties.

Organismes de conciliation.

Dans la plupart des pays, le ministère du Travail, les autorités de l'administration sociale qui lui sont subordonnées, et notamment les services compétents pour les questions de relations du travail, ont pouvoir, en cas de conflit du travail, d'intervenir directement auprès des parties ou de faire appel à des personnalités indépendantes pour concilier les parties (par exemple : Royaume-Uni, loi de 1896 ; France, loi de 1946 sur les conventions collectives, etc.).

Dans d'autres pays, tels que, par exemple, la Colombie et le Venezuela, des comités de conciliation sont institués cas par cas au sein desquels siègent en nombre égal des représentants des parties, sous la présidence du délégué du gouvernement, qui dirige les débats et cherche à concilier les intérêts, mais qui n'a pas droit de vote.

En général, cependant, tout en admettant la formation *ad hoc* de comités de conciliation, on donne la préférence à des institutions permanentes. Celles-ci ont, en effet, l'avantage d'entrer en fonctions immédiatement quand un conflit se produit ou

menace d'éclater. De plus, elles sont composées de personnes indépendantes des parties directement impliquées dans le conflit et sont, pour cette raison, particulièrement qualifiées pour émettre une opinion objective sur le différend.

Deux méthodes sont employées à cette fin. La réglementation prévoit l'institution, soit de conciliateurs ou de médiateurs individuels, soit d'organismes mixtes comprenant en nombre égal des représentants des employeurs et des travailleurs désignés, en général, sur la proposition des organisations les plus représentatives. Le premier système est en vigueur aux Etats-Unis, dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas ; le second a été adopté — et souvent conjugué avec le premier — au Canada, au Mexique, au Royaume-Uni, en Suisse, dans l'Union sud-africaine, etc.

Ainsi, sous une forme ou sous une autre, il existe actuellement, dans la majorité des pays, des organismes permanents de conciliation chargés de prêter leur concours aux parties à l'occasion du règlement des différends collectifs du travail.

Procédure de conciliation.

Par la méthode de la conciliation volontaire, on tend à amener les parties en conflit à reprendre leurs négociations au moyen d'une procédure appropriée et à faciliter la conclusion d'un accord par l'examen objectif de leurs demandes.

Intervention des organisations. — Les organisations syndicales étant les parties aux négociations qui ont précédé la conciliation, il est naturel qu'elles soient associées également à la procédure de conciliation. En effet, ce sont en général l'employeur, les associations d'employeurs ou les organisations ouvrières qui, par leurs représentants, introduisent la procédure de conciliation, se constituent parties et engagent les débats.

Cependant, d'après bien des lois, l'intervention dans la procédure de conciliation n'est pas réservée aux seules associations syndicales. En effet, le législateur est préoccupé de régler tout conflit de travail, quelle que soit la forme sous laquelle il se présente. Mais si l'association est impliquée dans le conflit, c'est elle qui sera la partie devant l'instance de conciliation et, dans les pays où elle est reconnue comme le représentant qualifié, soit des travailleurs, soit des employeurs, elle aura toujours le droit d'intervenir, droit qui est étendu par plusieurs législations aux conflits individuels du travail (en France, par exemple).

Formalités de la procédure. — Bien que la procédure de conciliation ne puisse faire entièrement abstraction de certaines formalités propres à prévenir l'arbitraire, celles-ci sont en général réduites au strict minimum.

En premier lieu, le législateur tend à amener les parties à reprendre aussi rapidement que possible les négociations interrompues. En vertu même de la nature facultative de la procédure, il appartient à la partie la plus diligente de saisir l'instance de conciliation et si, d'après la législation de certains pays (pays scandinaves, par exemple), le conciliateur peut intervenir d'office, la procédure ne sera toutefois engagée qu'avec le consentement des parties.

Cependant, dans plusieurs pays d'Amérique latine, la procédure, une fois engagée par l'une des parties, ne devra pas être sabotée par l'autre. On fait une obligation aux parties, et en particulier aux ouvriers, de soumettre dans un bref délai fixé par la loi, à l'autorité de conciliation aussi bien qu'à l'autre partie, leur « cahier de revendications » indiquant de manière précise les motifs et autres circonstances du conflit. La remise du cahier des revendications crée pour la partie adverse l'obligation d'y répondre.

Afin d'accélérer la procédure, les lois prescrivent fréquemment des délais minima pour la convocation des parties, l'audition des témoins, l'administration des preuves, etc.

En second lieu, le législateur, pour permettre à l'organisme de conciliation de se former une opinion objective sur le conflit, l'autorise à citer des témoins, à faire des investigations sur place et, fréquemment aussi, à prendre connaissance des livres de l'employeur et de tous autres documents nécessaires à l'examen des faits. D'après de nombreuses législations (législation canadienne¹, par exemple), l'enquête constitue la partie essentielle de la procédure de conciliation.

En général, les parties sont entièrement exonérées des frais de procédure.

Accords de conciliation. — Si les parties arrivent à s'entendre, la procédure de conciliation se termine par la conclusion d'un accord, en fait une convention collective.

Dans le cas contraire, l'organisme de conciliation soumet aux parties certaines propositions en vue du règlement du conflit, mais il est dans la logique même de la conciliation volon-

¹ S.L. 1925, Can. 1 ; 1944, Can. 1.

taire que les parties restent entièrement libres d'accepter ou de rejeter ces propositions.

Si les parties acceptent les propositions faites par l'organisme de conciliation, elles s'engagent par là même à les exécuter au même titre que les clauses de conventions collectives librement conclues. Bien des lois prévoient expressément que les accords de conciliation sont assimilés aux conventions collectives.

Si la tentative de conciliation échoue, les parties reprennent leur entière liberté d'action, mais il est fréquemment prévu que l'organisme de conciliation doit publier un rapport retraçant l'historique du conflit et indiquant les propositions et les objections avancées par les parties, le résultat de l'enquête et les recommandations faites en vue de la solution du conflit. De cette manière, le législateur entend informer objectivement le public pour lui permettre de se faire juge du conflit et induire les parties, sous la pression de l'opinion publique, à régler le conflit à l'amiable malgré l'échec de la conciliation.

Prévention des grèves ou des lock-outs.

En facilitant la conclusion d'une convention collective au moyen de la conciliation volontaire, le législateur tend, dans la mesure du possible, à prévenir la grève ou le lock-out.

Dans nombre de pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, par exemple), il s'en remet en général aux parties elles-mêmes, qui prévoient d'ailleurs souvent dans leurs statuts et règlements que la grève ou le lock-out ne devraient pas être déclarés tant qu'une procédure de conciliation est en cours ou avant l'expiration d'un certain délai.

Plusieurs législations imposent aux parties l'obligation d'avertir l'organisme de conciliation aussi bien que la partie adverse de leur intention de suspendre le travail (en Suède, par exemple).

D'après le code du travail mexicain et plusieurs réglementations latino-américaines qui suivent son exemple, la grève et le lock-out sont réglementés, en ce sens qu'ils ne sont considérés comme licites que s'ils visent des buts légitimes, sont appuyés par la majorité des intéressés et ont été annoncés au préalable à la partie adverse. L'organisme de conciliation statue sur la légalité de la grève ou du lock-out, et si la mesure a été déclarée légale, les parties sont libres d'y recourir.

Dans les pays qui réglementent ainsi la grève, les salariés bénéficient d'une protection toute particulière.

Au Mexique, si la grève a été reconnue légitime, les autorités sont tenues de faire respecter les droits des grévistes, de les protéger et de les appuyer dans leurs efforts pour rendre la grève effective.

De plus, la grève ne fait que suspendre, mais ne rompt pas le contrat de travail. Il s'ensuit que lors de la reprise du travail, les salariés sont réintégrés dans leur ancien emploi et conservent tous les droits et privilèges (ancienneté, droit aux pensions, etc.) qu'ils avaient acquis avant la cessation du travail.

Le code du travail de l'Équateur prévoit expressément que les salariés grévistes ne pourront être renvoyés dans l'année qui suit la grève, si ce n'est pour des motifs légitimes énumérés par la loi et après autorisation de l'inspection du travail.

Pour mieux assurer le fonctionnement des organismes de conciliation, d'autres législations, au contraire, engagent les parties à s'abstenir de toute pression économique pendant que la procédure de conciliation est en cours ou pendant certains délais d'attente. Il en est ainsi, par exemple, aux États-Unis (chemins de fer), au Canada, dans l'Union sud-africaine et dans plusieurs cantons suisses. Des dispositions semblables ont été récemment adoptées aux États-Unis (dans certains États) en vue de prévenir les grèves et les lock-outs dans les services publics ou d'utilité publique.

Dans tous les pays, les parties sont tenues de reprendre le travail aussitôt que la procédure de conciliation se termine par la conclusion d'un accord ou par l'adoption des propositions de conciliation. En effet, le but de la conciliation est atteint : une nouvelle convention collective régit les rapports entre employeurs et travailleurs.

Arbitrage volontaire

Les lois qui instituent les procédures de conciliation offrent aussi en général aux parties la possibilité de régler les conflits collectifs du travail par l'arbitrage volontaire, soit en lieu et place de la conciliation, soit après échec de la conciliation.

La caractéristique de l'arbitrage volontaire réside dans le fait que les parties s'adressent à une ou à plusieurs personnes indépendantes, c'est-à-dire à des arbitres, pour trancher le conflit par une sentence. L'arbitrage étant volontaire, les parties restent libres de recourir ou non à cette procédure, mais si elles le font

d'un commun accord, elles s'engagent par là même, par le « contrat d'arbitrage », à accepter d'avance la sentence arbitrale.

Ainsi, les parties qui ne peuvent s'entendre sur le fond même du conflit s'entendent sur la méthode à suivre pour son règlement et peuvent poursuivre leurs négociations devant une deuxième instance sans recourir à la pression économique.

Si l'arbitrage est réglé par voie contractuelle, il appartient aux parties de fixer les modalités de la procédure et de désigner l'arbitre. Très souvent, cependant, les réglementations mettent à leur disposition des arbitres permanents (Grande-Bretagne, Suède, par exemple), ou prévoient l'institution de commissions ou de tribunaux d'arbitrage permanents comprenant des représentants patronaux et ouvriers désignés sur la proposition des organisations les plus représentatives (par exemple la Cour industrielle du Royaume-Uni, les commissions de conciliation et d'arbitrage au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique latine, les Offices de conciliation et d'arbitrage en Suisse, etc.).

Les règles de la procédure d'arbitrage, si celle-ci est instituée par la loi, se rapprochent de celles de la procédure judiciaire. Toutefois, ici encore, l'arbitre doit s'efforcer en tout premier lieu d'amener les parties à conclure un accord et c'est seulement au cas où cette nouvelle tentative de conciliation ne réussirait pas qu'il doit rendre sa sentence.

La sentence arbitrale n'a pas de force obligatoire si la procédure a été engagée à la demande d'une seule partie (Royaume-Uni), mais lie, par contre, les parties qui, par leur accord préalable, ont déféré le conflit à l'arbitrage. Toutefois, d'après certains systèmes (par exemple au Brésil, en Chine, au Mexique et au Pérou), la sentence arbitrale a des effets obligatoires alors même que la procédure d'arbitrage peut être introduite par une seule partie.

Les restrictions à la liberté de grève et de lock-out qu'imposent plusieurs lois aux parties pendant la procédure de conciliation s'appliquent, à plus forte raison encore, à la procédure d'arbitrage. Fréquemment, tout recours à l'arbitrage est subordonné à l'engagement pris par les parties de s'abstenir de tout moyen de pression économique ou de reprendre le travail suspendu.

CONCILIATION ET ARBITRAGE OBLIGATOIRES

D'après les systèmes de conciliation et d'arbitrage volontaires, la loi se borne à offrir aux parties intéressées une pro-

cédure qui leur permet d'arriver à un accord au cas où leurs négociations directes ont échoué. Dans les systèmes de conciliation et d'arbitrage obligatoires, au contraire, la grève et le lock-out sont interdits.

Le système d'arbitrage obligatoire a été introduit, tant en Australie¹ qu'en Nouvelle-Zélande², dès les premières années de ce siècle. Cette réglementation repose essentiellement sur l'idée qu'en échange d'une renonciation aux moyens de pression syndicale (tels que le recours à la grève ou au lock-out), les salariés bénéficieront d'un certain niveau de vie garanti par la loi.

Aux termes de cette réglementation, les autorités arbitrales fixent un salaire minimum propre à garantir un niveau de vie convenable à tout salarié et à sa famille. Ce salaire minimum varie avec l'indice du coût de la vie. Au-dessus du minimum vital, les taux de salaires sont établis par le moyen de conventions collectives ou, à défaut d'accord, par des sentences arbitrales, qui tiennent compte, non seulement des intérêts des parties en cause, mais encore des conditions générales de l'économie nationale.

Les organisations qui se font enregistrer ont à la fois le devoir et le droit exclusif de négocier les taux de salaires qui ne peuvent en aucun cas être inférieurs au minimum vital, ainsi que les autres conditions de travail.

Si les parties n'arrivent pas à conclure une convention collective, le tribunal d'arbitrage fixe les salaires et les conditions de travail par une sentence arbitrale qui lie les parties. Le tribunal peut déclarer que la sentence arbitrale constitue la règle générale (*common rule*) dans l'industrie, c'est-à-dire qu'elle est obligatoire pour tous les intéressés. Il peut également élever au rang de sentence arbitrale les dispositions d'une convention collective et les rendre ainsi généralement obligatoires.

La grève et le lock-out sont interdits et l'observation des sentences et des conventions collectives est assurée par des dispositions d'ordre pénal.

L'arbitrage obligatoire, sous une forme ou sous une autre, s'est également imposé comme mesure de guerre aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. La raison en était que le contrôle des salaires apparaissait comme le corollaire nécessaire du contrôle des prix.

¹ S.L. 1928, Austr. 2 (Commonwealth) ; 1930, Austr. 11 ; 1934, Austr. 15.

² S.L. 1925, N.-Z. 1 ; 1932, N.-Z. 1 ; 1936, N.-Z. 1 et 7 ; 1943, N.-Z. 3.

On sait que les Etats-Unis et le Canada sont revenus aux libres négociations collectives, tandis qu'au Royaume-Uni l'arbitrage obligatoire a été temporairement maintenu. Mais, en fait, ce sont les organisations professionnelles qui assument elles-mêmes la responsabilité de régler par voie de libres accords les salaires et autres conditions d'emploi.

Un problème analogue s'est posé, après la cessation des hostilités, aux Etats qui ont subi les ravages de la guerre. Les difficultés de la reconstruction économique rendent en effet indispensable un certain contrôle sur l'économie nationale dans son ensemble, qui porte notamment sur les prix et les salaires. Il en va ainsi pour l'instant pour la France, la Belgique, la Norvège, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Chine, etc. Il s'agit là sans doute de mesures temporaires ; mais pour l'instant tous ces pays ne peuvent revenir aux libres négociations sans mettre en cause l'équilibre instable de leurs économies.

On verra par la suite qu'en échange de la renonciation aux moyens de pression syndicale, les organisations professionnelles ont été, dans toute une série de pays, associées très étroitement à la direction et au contrôle de l'économie nationale.

Collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs

Le développement continu du syndicalisme patronal et ouvrier, l'extension de la réglementation sociale et économique et la création de vastes administrations des affaires sociales et économiques ont posé, dès avant la guerre, le problème de l'organisation rationnelle de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, dont le principe — on s'en souvient — se trouvait déjà formellement consacré sur le plan international par l'institution de l'Organisation internationale du Travail.

Pendant la guerre, un champ d'application particulièrement vaste était ouvert à la collaboration et l'on sait, qu'en fait, la plupart des pays impliqués dans le conflit ont été amenés à associer très étroitement le syndicalisme ouvrier et patronal à l'administration de l'économie de guerre.

Au lendemain des hostilités, une tâche formidable de reconstruction sociale et économique attendait les gouvernements des

pays dévastés par la guerre, tâche qui ne pouvait être menée à bien sans le concours actif des forces organisées de la production et du travail.

De nombreux pays d'Europe notamment ont dû, au moins provisoirement, établir un contrôle plus ou moins général sur l'ensemble de leurs économies nationales. En raison de la grave pénurie de vivres, de matières premières, de moyens de production et de moyens de paiement, ils se sont vus contraints de faire en quelque sorte l'inventaire de leurs ressources et de leurs besoins, et d'établir sur ces données un plan de reconstruction et de développement de l'économie nationale. Certains pays ont, en outre, procédé à la nationalisation des industries de base.

Dans l'accomplissement de ces tâches, les gouvernements et les parlements ont dû faire appel aux organisations des travailleurs et des employeurs, puisque, en dernière analyse, c'est de leur concours direct que dépendait, dans une large mesure, la réalisation du programme de redressement. De ce fait, le rôle même du syndicalisme dans l'Etat s'est profondément transformé. Les syndicats ont reconnu en effet que l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions générales de leur existence était directement fonction de l'accroissement de la production et de la productivité du travail. Ils se sont, partant, dans un assez grand nombre de pays libérés, volontairement abstenus de recourir systématiquement aux moyens de pression syndicale pour « forcer » en quelque sorte une hausse des salaires qui, dans les conditions de pénurie généralisée où se trouvaient leurs pays, eût fatalement abouti à l'inflation et au chaos économique. Mais, en contre-partie, ils ont obtenu le droit — dans une mesure qui n'avait jamais été atteinte dans le passé — de participer à l'organisation et à la direction de la vie économique et sociale. Grâce à cette association aux responsabilités de la direction de l'économie nationale, les syndicats sont en mesure de s'assurer, d'une part, que l'utilisation des ressources nationales est effective, complète et réellement orientée vers la satisfaction des besoins de la reconstruction, et, d'autre part, que l'amélioration de leur niveau de vie va effectivement de pair avec l'accroissement de la production et de la productivité du travail. Certes, le problème de la collaboration ne se pose pas sous cet angle dans les pays qui ont été épargnés par les ravages de la guerre et qui ont pu ainsi revenir, dès la cessation des hostilités, à un régime de liberté économique plus ou moins complète. Mais, si la nature de la collaboration est directement fonction du degré de

responsabilité que l'Etat lui-même doit assurer dans la direction et le contrôle de l'économie nationale, il n'en reste pas moins que, sous une forme ou une autre, les pouvoirs publics de la plupart des pays ont aujourd'hui effectivement fait appel à l'expérience technique des organisations professionnelles pour résoudre les problèmes qui les confrontent.

On passera ci-après très brièvement en revue les expériences de collaboration les plus récentes, d'abord sur le plan des entreprises, puis sur le plan des industries, et enfin sur le plan national.

COLLABORATION SUR LE PLAN DE L'ENTREPRISE

L'idée d'associer les salariés à la production et de « démocratiser » l'entreprise par l'institution d'organismes représentatifs du personnel est aussi ancienne que la politique sociale elle-même. Mais sa réalisation s'est longtemps heurtée à la fois à l'opposition de l'employeur, qui craignait une main-mise de la part du personnel sur ses pouvoirs de direction, et des syndicats, qui redoutaient une main-mise de la part de l'employeur sur les comités représentatifs du personnel. Il fallut le climat de la guerre pour donner corps à l'idée de collaboration entre employeurs et salariés.

Au cours de la première guerre mondiale (1914-1918), l'expérience d'une collaboration dans les entreprises fut tentée pour la première fois sur une vaste échelle. Signalons à ce propos que des conseils d'entreprise furent institués en pleine guerre en Allemagne et que des délégations du personnel furent créées dans les entreprises d'armement en France. En Grande-Bretagne, le Conseil Whitley avait, de même, proposé l'institution de comités mixtes de production, à la fois sur le plan de l'entreprise et sur celui de l'industrie.

Dans l'entre-deux-guerres, le programme du Conseil Whitley ne fut réalisé en Grande-Bretagne que dans des limites assez modestes (par exemple dans l'industrie céramique, les fournitures électriques, les transports municipaux, les chemins de fer et les services publics). La principale raison en fut que les syndicats ouvriers redoutaient que les comités mixtes d'entreprise ne fussent — ce qui s'est effectivement produit aux Etats-Unis — utilisés par l'employeur comme moyen pour faire échec à l'action syndicale.

Des lois sur les conseils d'entreprise furent promulguées au lendemain de la première guerre en Allemagne, en Autriche,

au Luxembourg, en Norvège et en Tchécoslovaquie. Elus par le personnel, ces organismes devaient représenter les salariés de l'entreprise auprès de l'employeur et intervenir dans toutes les questions d'ordre social intéressant le personnel, à l'exception toutefois de la fixation des salaires et des autres conditions de travail, domaine réservé aux syndicats. Ces institutions jouèrent un rôle considérable aussi longtemps que les organisations syndicales furent en mesure de les appuyer, mais déclinèrent sous l'influence de la crise économique de 1930 et furent finalement ou supprimées ou détournées de leur véritable but dans les pays à régime autoritaire (Allemagne et Autriche).

La deuxième guerre a donné un nouvel élan au mouvement. On sait quelle importance ont acquise les comités mixtes de la production créés aux Etats-Unis¹ et dans le Commonwealth britannique². Appuyés par les organisations syndicales, elles-mêmes étroitement associées à l'administration de l'économie de guerre, ils devaient compléter l'effort syndical en intéressant directement le personnel à l'accroissement de la production et à l'amélioration du rendement des entreprises. Et c'est cette même nécessité qui a conduit, après la guerre, à l'institution d'organismes de collaboration dans tous les pays qui se voyaient obligés de concentrer tous leurs efforts au relèvement de la production.

Des organismes représentatifs du personnel existent à présent, sous une forme ou une autre, notamment au Canada, en Finlande, en France, en Hongrie, dans l'Inde, en Iran, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Suède, en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie, dans de nombreuses industries aux Pays-Bas, dans certaines industries au Danemark, en Suisse et dans l'Union sud-africaine. En Belgique, le parlement est saisi d'un projet de loi sur les comités d'entreprise. Ces comités ont été réintroduits en Allemagne et en Autriche. Mentionnons également les commissions d'entreprise prévues par les codes du travail chilien et équatorien.

Ces institutions accusent des différences considérables quant à leur structure, leurs modalités d'organisation et leurs attributions. Elles se présentent sous forme de comités mixtes de la

¹ Cf. « Les méthodes de consultation des employeurs et des travailleurs appliquées pendant la guerre aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 4, oct. 1945, p. 341.

² B.I.T. : *British Joint Production Machinery*. Etudes et documents, série A (Relations industrielles), n° 43 (Montréal, 1944).

production, de conseils ou comités d'entreprise, de délégations du personnel, etc. Pour se rendre compte de leur véritable portée, on examinera brièvement ci-après leur structure et leurs attributions.

Méthodes de collaboration à l'intérieur de l'entreprise

Une collaboration effective entre l'employeur et les salariés de l'entreprise ne peut être assurée que si elle s'appuie sur des organismes permanents. Par quels moyens ces organismes sont-ils institués ? Quelle est leur structure ? Comment leur fonctionnement est-il garanti ?

Institution de comités d'entreprise.

Dans une série de pays, les conventions collectives constituent l'instrument au moyen duquel l'organisme de coopération a été créé. Les comités mixtes de la production créés en Grande-Bretagne, ainsi que les comités institués pendant la guerre dans le Commonwealth britannique et aux Etats-Unis, doivent tous leur existence à des conventions conclues entre les parties intéressées. En Italie, les comités de gestion créés dès 1944 sont de même le produit d'accords conclus entre employeurs et syndicats. En Norvège et en Suède, ce sont des accords nationaux intervenus entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs qui sont à la base de l'institution. L'accord norvégien remonte à décembre 1945¹ et l'accord suédois au mois d'août 1946². Ces accords prévoient que les associations affiliées devront instituer, au moyen de conventions collectives, des comités mixtes d'entreprise dans les différentes branches de l'activité économique. Aux Pays-Bas, le Conseil des conciliateurs, constitué en vertu du décret du 5 octobre 1945³, a fait insérer, avec force obligatoire dans un certain nombre de conventions collectives, des clauses relatives à l'institution de comités mixtes. Au Danemark, en Suisse et dans plusieurs autres pays encore, certaines conventions collectives contiennent des dispositions similaires.

Dans un autre groupe de pays, on a estimé que seule la loi pourrait former une base suffisamment solide pour assurer une

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIII, nos 3-4, mars-avril 1946, p. 252.

² *Ibid.*, vol. LV, n° 5, mai 1947 (sous « Informations sociales, Relations de travail »).

³ S.L. 1945, P.-B. 1.

coopération continue et effective entre l'employeur et les salariés. Il en est ainsi notamment pour la France (ordonnance du 22 février 1945, modifiée par la loi du 16 mai 1946) ¹, la Finlande (loi du 21 juin 1946) ², la Hongrie (ordonnance du 5 juin 1945) ³, les Pays-Bas (mines de charbon), la Pologne (décret du 6 février 1945) ⁴ et la Tchécoslovaquie (décret du 24 octobre 1945) ⁵.

La convention collective en tant que mode d'institution des organismes représentatifs du personnel offre aux parties intéressées une plus grande liberté pour choisir la forme d'organisation la plus appropriée aux conditions particulières de l'industrie. De plus, le champ d'application, la structure et les attributions de ces organismes peuvent être adaptés aux exigences propres de chaque entreprise. Aussi constate-t-on de considérables différences, non pas seulement d'un pays à un autre, mais aussi d'une industrie à une autre, voire d'une entreprise à une autre.

Par contre, si l'institution repose sur la loi, tous les établissements compris dans son champ d'application sont mis sur un pied d'égalité. Il en va de même des accords nationaux conclus par des organisations centrales des employeurs et des travailleurs, si toutefois ces dernières sont réellement représentatives de tous les employeurs et de tous les salariés intéressés (comme c'est le cas, par exemple, en Norvège et en Suède).

Aussi ces réglementations prévoient-elles que tous les établissements d'une certaine grandeur, occupant par exemple au moins 20 salariés (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie), 25 salariés (Pays-Bas, Suède), 50 salariés (France), doivent être dotés d'un comité d'entreprise. Elles prévoient, en outre, comme on le verra plus loin, des modalités identiques pour la constitution et le fonctionnement des comités et définissent de manière précise leurs attributions.

Structure des comités d'entreprise.

Les comités créés par les lois ou les conventions collectives adoptées au cours des dernières années sont, pour la plupart, des organismes mixtes comprenant, d'une part, l'employeur ou son

¹ S.L. 1945, Fr. 8 ; 1946, Fr. 8.

² S.L. 1946, Fin. 1.

³ Cf. « Les relations de travail en Hongrie », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LV, nos 3-4, mars-avril 1947, p. 247.

⁴ S.L. 1945, Pol. 2.

⁵ S.L. 1945, Tchsl. 1.

ou ses délégués, et, d'autre part, des représentants ouvriers, dont le nombre est fixé en proportion du nombre des salariés occupés dans l'établissement (par exemple, Canada, France, Finlande, Grande-Bretagne, Norvège, Pays-Bas, Suède). En effet, le comité est conçu comme un organisme de collaboration devant permettre aux représentants du personnel de se rencontrer régulièrement avec l'employeur et de discuter avec lui toutes les questions d'un commun intérêt.

En Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, par contre, les conseils d'entreprise comprennent exclusivement des représentants du personnel. Bien que prévus pour les établissements de tous genres, privés ou publics, les comités sont censés s'intégrer dans l'organisation économique nationale. Ils sont, en effet, appelés, comme le prévoit par exemple la réglementation tchécoslovaque — promulguée d'ailleurs simultanément avec les décrets sur la nationalisation des industries — à veiller à ce que l'activité économique de l'entreprise s'exerce compte tenu de l'intérêt économique général aussi bien que des besoins du personnel, à coopérer à l'administration de l'entreprise et à collaborer avec l'administration publique.

Le mode de désignation des représentants du personnel varie selon le mode d'institution des organismes représentatifs du personnel. Si le comité est institué en vertu d'une convention collective, les parties fixent librement le mode de désignation. Il appartiendra aux associations intéressées de choisir comme représentants du personnel ceux de leurs membres qui sont occupés dans les établissements couverts par la convention ou d'organiser, d'accord avec l'employeur, une élection dans l'entreprise.

Les lois aussi bien que les accords nationaux, par contre, contiennent des dispositions précises sur le choix des représentants. Ceux-ci doivent être élus au scrutin secret et direct dans les conditions prévues par les textes. Il est caractéristique de toutes ces réglementations qu'elles tendent à assurer aux syndicats intéressés une influence prépondérante sur la constitution des comités. L'expérience a montré, en effet, que les comités d'entreprise ne sont en mesure d'accomplir leur mission que s'ils peuvent compter sur l'appui des organisations syndicales.

Aussi, la réglementation prévoit-elle normalement que les représentants doivent être élus sur les listes de candidats présentées par les syndicats intéressés ou parmi les salariés de l'entreprise affiliés aux syndicats les plus représentatifs. Selon

certaines réglementations, les représentants du personnel dans les petites entreprises sont directement désignés par le syndicat (par exemple, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie).

Fonctionnement des comités d'entreprise.

Alors que les conventions collectives s'en remettent aux parties pour assurer le fonctionnement des comités, les réglementations de portée nationale contiennent en général certaines dispositions obligatoires destinées à garantir le bon fonctionnement des comités, telles que, par exemple, des dispositions relatives à la régularité des réunions, à leurs délibérations, aux relations du comité avec l'ensemble du personnel, à ses rapports avec les autorités, les inspecteurs du travail en particulier, etc.

De plus, ces réglementations imposent certaines obligations à l'employeur. Celui-ci est en général tenu de mettre un local approprié à la disposition du comité, de laisser aux membres du comité le temps nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions et de payer ce temps comme temps normal de travail. Bref, l'employeur doit non seulement s'abstenir de tout acte susceptible d'entraver le fonctionnement du comité, mais encore faciliter à celui-ci dans toute la mesure du possible l'accomplissement de sa tâche.

Dans quelques pays (Tchécoslovaquie, Equateur), l'employeur est obligé de verser, en faveur du comité d'entreprise, un certain pourcentage du bénéfice net de l'entreprise.

Le plus souvent, il est en outre prévu que les membres salariés des comités doivent bénéficier d'une protection particulière contre des mesures discriminatoires de la part de l'employeur et, surtout, contre le renvoi motivé par leur activité en tant que représentants du personnel (par exemple, Finlande, France, Hongrie, Norvège, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie).

Enfin, on cherche, dans une certaine mesure, à associer les syndicats au fonctionnement des comités. Aux termes de certaines législations, les délégués du syndicat peuvent assister aux réunions du comité si les représentants du personnel le demandent ou si des questions d'intérêt général font l'objet des délibérations (France, par exemple). Les décisions d'une portée générale doivent être prises d'accord avec le syndicat (Tchécoslovaquie). Les conflits auxquels l'application de la réglementation peut donner lieu sont déferés aux organisations syndicales

(Norvège, Suède, Finlande, Hongrie, par exemple) ou réglés avec leur assistance (Pologne, Tchécoslovaquie).

Attributions des comités d'entreprise

Les attributions des comités d'entreprise sont le plus souvent d'ordre social et d'ordre économique.

Attributions d'ordre social.

Les comités traitent, en général, toutes les questions qui concernent le travail et le bien-être du personnel de l'entreprise, à l'exception toutefois des salaires et autres conditions d'emploi. Nous avons déjà noté que les syndicats ont hésité à donner leur plein appui à cette institution, parce qu'ils redoutaient que, sur le plan de l'entreprise, les organismes représentatifs du personnel ne fussent appelés à traiter des questions de salaires, qui ne peuvent être utilement réglées que par voie de conventions collectives sur le plan de l'industrie. Pour prévenir une telle concurrence qui jouerait au détriment des salariés, les réglementations interdisent aux comités d'entreprise d'intervenir dans les négociations collectives. Si certaines exceptions sont admises, il est entendu que le comité ne peut intervenir que dans les limites prévues par les conventions collectives elles-mêmes (par exemple, Pologne, France, Tchécoslovaquie) ; ils sont par contre appelés à contrôler l'application des conventions collectives, à adapter les taux de salaires aux conditions locales, à participer à la détermination des salaires au rendement dans l'entreprise, etc.

Selon plusieurs réglementations, les comités ne sont pas autorisés à intervenir dans les conflits de travail (par exemple, Canada, France, Norvège, Suède, Tchécoslovaquie). On considère, en effet, qu'une telle fonction serait incompatible avec leur mission de coopération. En France, des délégués du personnel, fonctionnant à côté des comités d'entreprises, sont, en vertu de la loi du 16 avril 1946, chargés de présenter aux employeurs les réclamations individuelles et collectives et habilités à saisir l'inspection du travail de toute plainte relative à l'application des lois et règlements.

Aux Etats-Unis, les « comités de réclamation » créés en vertu des conventions collectives dans de nombreuses entreprises sont exclusivement compétents pour régler les conflits de travail auxquels peut donner lieu l'interprétation des conventions collectives.

Dans d'autres pays, par contre, on a estimé que les comités chargés de promouvoir la bonne entente entre l'employeur et le personnel doivent également avoir pour mission de coopérer à la réglementation des conflits de travail (par exemple : législation polonaise, conventions collectives néerlandaises et suisses). En Finlande, dans l'Inde et en Iran, les comités d'entreprise constituent même la première instance de la procédure de conciliation.

Certaines questions telles que la sécurité et l'hygiène, la formation professionnelle et l'apprentissage, la création et l'administration des services sociaux de l'entreprise (cantines, installations de sports, bibliothèques, crèches, infirmeries, etc.) rentrent dans tous les pays dans les attributions des comités de production ou des comités d'entreprise.

Les questions d'embauchage et de débauchage touchent chaque salarié de très près et il est dès lors naturel qu'il demande à être consulté à ce sujet. Dans un grand nombre de pays, ces problèmes sont réglés par les lois sur le contrat de travail ; dans d'autres, ils le sont par des conventions collectives. Notons, par exemple, que de nombreuses conventions collectives conclues aux Etats-Unis reconnaissent formellement à l'employeur le droit d'engager, de suspendre, de transférer ou de renvoyer un salarié, mais autorisent aussi les comités de réclamation à intervenir en faveur d'un salarié congédié et à régler, d'accord avec l'employeur, les conditions d'avancement, de congédiement et de rengagement des différentes catégories de personnel.

Plusieurs réglementations prévoient que les comités d'entreprise doivent être consultés à l'occasion de l'engagement, de l'affectation au travail et du congédiement des salariés (par exemple, Hongrie, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie). En France, ces questions sont réglées par les conventions collectives nationales et dans certaines industries nationalisées (par exemple, le gaz et l'électricité) par des commissions mixtes, conformément au statut du personnel établi en vertu des lois relatives à la nationalisation.

Attributions d'ordre économique.

La nécessité d'accroître la productivité des entreprises et d'améliorer le rendement des salariés était une des raisons déterminantes qui furent à l'origine des comités d'entreprise et

des comités de production. Aussi, les attributions d'ordre technique et économique sont-elles considérées aujourd'hui comme particulièrement importantes.

Il convient de noter d'emblée que tous les règlements, lois, accords généraux ou conventions collectives qui prévoient l'institution de comités d'entreprise leur attribuent des fonctions exclusivement consultatives dans le domaine technique ou économique. La gestion même reste entre les mains du chef d'entreprise (par exemple, expressément les lois française et tchécoslovaque).

En ce qui concerne la technique de la production, les comités sont notamment appelés à étudier les méthodes de production, l'organisation et la coordination des travaux, l'emploi adéquat de la main-d'œuvre, la meilleure utilisation des installations techniques et des matières premières, et à présenter toutes suggestions utiles sur l'amélioration des conditions de production. On sait que c'est dans ce domaine que les comités mixtes de la production aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada ont déployé pendant la guerre une activité particulièrement féconde. Afin de permettre aux comités de mener à bien ces tâches, la réglementation prévoit que l'employeur doit informer le comité des méthodes de production en usage, des résultats qu'elles ont donnés et des nouvelles méthodes dont il envisage l'introduction. Il est tenu de prendre en considération les avis qu'émettent les comités et les suggestions qu'ils formulent. S'il n'y donne pas suite, le comité a même le droit, d'après certaines législations (par exemple, Finlande, France, Tchécoslovaquie), d'en saisir les associations intéressées ou l'autorité compétente. Afin d'encourager l'initiative des ouvriers, le comité peut proposer à l'employeur des récompenses équitables pour les salariés dont les suggestions ont été effectivement utilisées (France, Suède).

Dans le domaine économique proprement dit, des attributions précises ne sont conférées aux comités qu'en vertu des lois et des accords nationaux (par exemple, Finlande, France, Hongrie, Norvège, Pologne et Tchécoslovaquie). Les comités institués par conventions collectives bornent en règle générale leur activité aux questions d'ordre social et d'ordre technique.

Les comités sont, en général, autorisés à étudier toute suggestion émise soit par l'employeur, soit par le personnel, en vue d'accroître la production de l'établissement et d'améliorer son rendement. Il peut faire des propositions sur l'application des

suggestions qu'ils auront retenues. D'après la loi française, le comité peut également faire des propositions sur l'utilisation des profits.

Dans les pays tels que la Pologne et la Tchécoslovaquie qui ont procédé à la nationalisation des grands établissements industriels, les pouvoirs des comités d'entreprise sont particulièrement vastes. Ils collaborent à l'établissement du programme de fabrication et de son exécution et veillent notamment à ce que ce programme soit en harmonie avec le plan économique général de l'Etat. Ils contrôlent l'application du plan de production et d'investissement de l'entreprise. Bref, ils exercent un certain contrôle sur l'administration de l'établissement du point de vue technique, administratif et économique.

De même, dans les pays qui ont adopté un plan national de reconstruction économique à l'exécution duquel les organisations syndicales sont associées (par exemple, en France), les comités d'entreprise, en collaboration avec les syndicats, ont également un droit de regard sur l'application du plan dans les différentes entreprises.

Pour pouvoir s'acquitter de ces tâches, les comités doivent être dûment informés par l'employeur. Celui-ci doit les renseigner régulièrement sur la marche de l'entreprise et les conditions du marché. Aux termes des accords norvégiens et suédois, l'employeur y est tenu à la condition seulement que de telles informations n'entraînent pas pour lui un préjudice. En France, l'employeur doit soumettre au comité d'entreprise un rapport annuel sur l'activité de l'établissement, les projets pour l'exercice suivant et l'informer obligatoirement des bénéfices réalisés.

Pour apprécier la situation financière de l'entreprise, le comité peut prendre connaissance des comptes et du bilan pour autant que ces documents doivent être rendus publics, c'est-à-dire dans les sociétés anonymes ou nationalisées (France, Norvège, Suède, Tchécoslovaquie).

La loi française donne aux comités le droit de convoquer les commissaires aux comptes, de recevoir leurs explications et de se faire assister à cette occasion, aux frais de l'entreprise, par un expert comptable.

Enfin, les lois française et tchécoslovaque confèrent aux comités le pouvoir de déléguer un ou plusieurs de leurs membres au conseil d'administration des sociétés anonymes ou entreprises nationalisées. Les représentants du personnel ont le droit d'assister à toutes les séances avec voix consultative.

Bien entendu, les membres du comité d'entreprise sont tenus au secret professionnel, mais celui-ci a été limité par la loi française du 16 mai 1946 aux seules questions relatives aux procédés de fabrication.

Ce bref aperçu montre que, dans un nombre croissant de pays, on s'efforce de trouver une solution adéquate au problème de la collaboration entre l'employeur et les salariés au sein des entreprises. La liste des pays qui ont institué des organismes représentatifs du personnel, sous forme soit de comités mixtes de la production, soit de comités ou de conseils d'entreprise, soit de délégués du personnel, est déjà aujourd'hui fort longue. Certes, les méthodes auxquelles on a eu recours pour leur institution de même que les attributions qui leur ont été conférées, diffèrent considérablement. Mais tous les pays qui ont fait l'expérience des organismes représentatifs du personnel ont pu se convaincre de l'utilité de cette méthode de coopération, non pas seulement dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel, mais encore pour le perfectionnement de l'organisation même de la production.

COLLABORATION SUR LE PLAN DES INDUSTRIES

Nous avons relevé, dans l'exposé relatif aux conventions collectives, le rôle que jouent dans certains pays les commissions d'industrie dans l'établissement des salaires et autres conditions d'emploi. On examinera ci-après le rôle que des organismes de collaboration institués sur le plan industriel, soit par voie d'entente entre les parties, soit sur l'initiative des gouvernements, sont appelés à jouer dans le domaine social, technique et économique.

Organismes d'étude ou de caractère consultatif

Dans plusieurs pays, les organisations des employeurs et des travailleurs se sont mises d'accord soit spontanément, soit sous l'impulsion du gouvernement, pour délibérer en commun sur les problèmes de leur industrie.

Aux Pays-Bas, par exemple, elles ont créé en mai 1945 un organisme auquel elles ont donné la forme d'une « fondation », pour bien marquer et sa nature permanente et son caractère privé (« Fondation du Travail »). Sous les auspices de cet organisme ont été institués, dans les diverses branches économiques, des conseils professionnels composés d'un nombre égal

de représentants patronaux et ouvriers, désignés par les organisations intéressées. Les attributions de ces conseils sont d'ordre essentiellement social. Ils doivent assurer l'entente entre les employeurs et les salariés, mais le gouvernement les consulte également sur toutes questions intéressant l'industrie et notamment sur celle des salaires.

C'est à l'initiative du gouvernement que sont dues les « délégations d'étude » (*working parties*) qui ont été créées dans une série d'industries britanniques¹. Le ministre du Commerce de Grande-Bretagne a, en septembre 1945, caractérisé de la manière suivante la mission générale qui leur incombe : L'industrie anglaise est placée dans la nécessité d'accroître la production des biens destinés au marché intérieur et à l'exportation. Or, même avant la guerre, nombre d'industries s'étaient laissées distancer par celles d'autres pays et la situation a progressivement empiré pendant les six dernières années de guerre. Pour remédier à cet état de choses, les industries doivent procéder à une réorganisation qui leur permette d'atteindre une véritable efficacité, de sorte que les travailleurs se trouvent placés dans les meilleures conditions pour produire une quantité maximum de biens dans un minimum de temps et avec un minimum d'énergie.

Les délégations tripartites ont donc essentiellement pour mission d'établir un inventaire des ressources disponibles et de formuler un plan d'action.

Chaque délégation se compose de trois groupes égaux représentant les employeurs, les syndicats et l'intérêt général du public. Les membres des deux premiers groupes sont choisis sur des listes établies respectivement par les organisations patronales et les syndicats ouvriers ; les membres du troisième groupe, ainsi que le président, sont désignés par le gouvernement.

De telles délégations ont été instituées dans quinze industries : l'industrie céramique, l'industrie cotonnière, l'industrie de la chaussure, etc.

Il est intéressant de noter que les délégations qui ont déjà publié leurs rapports² ont toutes recommandé au gouvernement d'instituer, d'après leur propre modèle, un conseil consultatif permanent pour chaque industrie, chargé de poursuivre les

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 5, nov. 1945, p. 561.

² Cf. « La collaboration des employeurs et des travailleurs avec les services ministériels en Grande-Bretagne », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 370.

recherches, d'informer le gouvernement de la situation de l'industrie et l'industrie de la politique du gouvernement, bref, de servir de trait d'union entre l'industrie et le gouvernement.

Donnant suite à ces recommandations, le gouvernement vient d'élaborer un projet de loi sur l'organisation de l'industrie qui tend à généraliser l'institution des conseils industriels. Un conseil consultatif a déjà été formé en février 1947 dans les industries mécaniques. Il doit donner son avis aux ministres compétents sur toutes questions intéressant cette industrie, à l'exception des salaires et des conditions de travail, questions qui sont du domaine des négociations collectives. Le conseil, présidé par le ministre, comprend un nombre égal de représentants patronaux et ouvriers, désignés respectivement par les organisations intéressées.

Dans plusieurs pays, des mesures d'ordre législatif ont été prises pour doter d'organes consultatifs toutes les industries importantes.

En France, des comités consultatifs ont ainsi été constitués auprès de chaque direction du ministère de la Production industrielle. Ils sont composés d'un nombre égal d'employeurs, d'ingénieurs, de techniciens et d'agents de maîtrise, ainsi que d'ouvriers et d'employés désignés sur la proposition des organisations les plus représentatives. Ces comités sont obligatoirement consultés sur les questions touchant à la production et à la répartition des produits de l'industrie considérée. Ils doivent, en outre, donner leur avis à l'occasion de la fixation des prix, des contingents de matières premières, etc.

En Belgique, le gouvernement a saisi le parlement d'un projet de loi sur l'établissement de conseils industriels destinés à compléter, sur le plan industriel, le projet déjà mentionné relatif aux commissions d'entreprise.

Il convient de noter que les organismes mixtes qui existent dans différents pays, dans le domaine des relations du travail, comme les commissions paritaires belges ou les conseils industriels de l'Union sud-africaine, peuvent en outre être consultés par le gouvernement à l'occasion de la préparation et de l'exécution des lois relatives aux industries considérées.

Organismes de contrôle

Nombre de pays qui souffrent d'une pénurie de biens capitaux et de main-d'œuvre se voient contraints d'exercer un contrôle strict sur l'utilisation de leurs ressources matérielles et

humaines. Or, un tel contrôle ne sera véritablement efficace que si les employeurs aussi bien que les salariés y participent. Aussi, plusieurs gouvernements ont-ils institué dans certaines branches économiques, et parfois pour l'industrie tout entière, des organes de contrôle auxquels participent les représentants des organisations patronales et ouvrières.

C'est ainsi par exemple qu'aux Pays-Bas un conseil de l'industrie minière a été créé par arrêté du 20 juin 1945. Le conseil, qui est présidé par un représentant du gouvernement et composé d'un nombre égal de délégués patronaux et ouvriers, est appelé à assurer un contrôle sur la production et la distribution du charbon, l'administration sociale et économique de l'industrie minière, et la sécurité sociale des salariés mineurs. Il exerce notamment ce contrôle sur la gestion des établissements miniers, les ententes économiques, les méthodes de production, etc. ; il a également pour mission de préparer le statut des mineurs, etc. Il est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, à l'intérieur des établissements, par des commissions d'entreprise et des comités de section composés de représentants patronaux et ouvriers.

En Grande-Bretagne, le Conseil des fers et aciers, créé en automne 1946, est responsable auprès du ministre des Approvisionnements du contrôle de l'industrie du fer et de l'acier. Il doit examiner les programmes d'équipement et surveiller leur exécution. Il peut, pour autant que cela est nécessaire, donner des directives sur des questions courantes, notamment l'approvisionnement en matières premières et, dans la limite des pouvoirs délégués par le ministre, exercer le contrôle sur la fabrication, la distribution et l'importation des produits sidérurgiques.

Il se compose d'un président indépendant et de six membres nommés par le ministre. Ses membres sont désignés en raison de leurs capacités individuelles, et non pas comme représentants de certains intérêts particuliers. Plusieurs d'entre eux doivent cependant être choisis dans les milieux industriels et syndicalistes.

Dans certaines industries, il est particulièrement urgent de pallier la pénurie de la main-d'œuvre. A cette fin, on a créé en France, par exemple, des commissions départementales de la formation professionnelle accélérée des ouvriers de la métallurgie. Ces commissions doivent encourager la création de centres de formation et contrôler leur fonctionnement. Elles comprennent, outre le représentant de l'autorité départementale compétente, trois délégués des syndicats les plus représentatifs inté-

ressés, et trois représentants des organisations patronales de l'industrie.

Une commission nationale, également tripartite, constitue l'organe de coordination et de contrôle. Elle est consultée par le ministère du Travail, lors de la préparation des lois et règlements concernant la formation professionnelle.

Une mesure de portée générale a été prise en Hongrie en vertu du décret du 9 juin 1946¹. En vue de promouvoir l'accroissement et l'organisation rationnelle de la production, le décret prévoit l'institution de comités de production industrielle dans les différentes industries, ainsi que celle d'un conseil national de production industrielle.

Les comités se composent de deux délégués ouvriers et de deux délégués patronaux ; le président est désigné par le gouvernement. Les deux délégués ouvriers sont nommés, l'un sur la proposition du conseil central des syndicats, l'autre sur celle des syndicats directement intéressés. Dans l'industrie privée, les délégués patronaux sont désignés d'une manière analogue ; pour les établissements publics, les autorités chargées de l'administration et du contrôle de ces établissements désignent les membres patronaux.

Ces comités peuvent proposer aux entreprises ainsi qu'aux organisations professionnelles intéressées l'introduction de réformes relatives aux méthodes de travail et de production, aux normes de rendement et aux méthodes de rémunération. Ils peuvent notamment décider que les salaires seront fixés au rendement. Ils ont également pouvoir pour surveiller l'exécution dans l'industrie de toutes les mesures adoptées.

Le Conseil national de production industrielle surveille et coordonne les activités des comités de production et statue en deuxième instance sur leurs décisions.

Industries nationalisées

Dans plusieurs pays, le législateur a estimé que seule la nationalisation de certaines industries permettrait d'opérer leur redressement. Mais en prenant une telle décision, le législateur a tenu, dans la plupart des pays, à associer les employeurs et les travailleurs — et souvent aussi les représentants du public et des consommateurs — à la direction de l'industrie et à la gestion des établissements nationalisés.

¹ Cf. « Les relations de travail en Hongrie », *loc. cit.*

C'est ainsi, par exemple, qu'en France, en Pologne et en Tchécoslovaquie, les organisations professionnelles sont représentées dans les organismes de direction, de gestion ou de contrôle institués par les lois sur la nationalisation des industries.

En Grande-Bretagne, par contre, la législation sur les nationalisations repose sur l'idée que l'industrie nationalisée, pour servir effectivement et exclusivement l'intérêt général, doit être placée sous la direction de personnes indépendantes qui ne représentent pas d'intérêts particuliers. Par conséquent, les organisations d'employeurs et de salariés ne participent pas directement à la gestion des établissements nationalisés. Toutefois, certains membres des conseils de direction sont recrutés parmi les employeurs et les dirigeants syndicaux, sous condition qu'ils abandonnent leurs fonctions au moment où ils occupent leur nouveau poste.

De plus, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être consultées par l'organe de direction sur toutes questions intéressant la main-d'œuvre occupée dans l'industrie.

Il nous est impossible, dans le cadre de ce bref rapport, d'examiner à fond tout le problème de la collaboration entre l'Etat et les associations professionnelles dans les industries nationalisées. On se bornera donc à illustrer, par l'exemple de l'industrie charbonnière, l'application des différentes méthodes de collaboration auxquelles on a eu recours en Grande-Bretagne, en France, en Tchécoslovaquie et en Pologne.

En vertu de la loi sur la nationalisation des mines de charbon en Grande-Bretagne¹, un Office national du charbon a été institué avec la mission d'assurer l'exploitation des mines et l'écoulement des produits dans les conditions qu'il estime le mieux appropriées pour servir l'intérêt public quant à la qualité, à la quantité et au prix des produits.

L'Office se compose d'un président et de huit membres, qui doivent tous posséder une expérience reconnue en matière d'administration publique, industrielle, commerciale, financière, de science appliquée ou d'organisation ouvrière.

A côté de l'Office national du charbon, deux organismes sont chargés de la défense des intérêts du public : le Conseil des consommateurs industriels et le Conseil des consommateurs domestiques.

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 3-4, sept.-oct. 1946, p. 234.

L'Office du charbon est tenu de consulter les organisations représentatives des employés et des travailleurs, en vue de conclure des accords pour la création et le maintien d'un mécanisme destiné à permettre : 1° le règlement, par voie de négociations, des conditions de travail, avec prévision d'un système d'arbitrage en cas de désaccord ; 2° la consultation des intéressés sur toutes questions relatives à la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes employées et à l'organisation et la conduite des opérations auxquelles celles-ci sont attachées, de même que sur toute autre question présentant un intérêt commun pour l'Office et les travailleurs.

La mise en œuvre de cette collaboration a été inaugurée par plusieurs conférences qui ont eu lieu sous les auspices de l'Office national du charbon, de l'Union nationale des mineurs et de l'Association nationale des directeurs de mines. En novembre 1946, ces mêmes organisations instituèrent un organisme mixte, le Conseil consultatif national, appelé à donner son avis sur toutes les questions susmentionnées.

En France, la loi du 17 mai 1946 relative à la nationalisation des combustibles minéraux¹ confie la gestion des mines d'une part à un établissement central, les Charbonnages de France, dont l'action s'exerce sur l'ensemble du territoire, et, d'autre part, à des établissements constitués dans chaque bassin houiller, dénommés houillères de bassin.

Les Charbonnages de France ont pour mission de diriger, de contrôler et de coordonner l'ensemble des activités techniques des houillères, de présenter à l'approbation du gouvernement un plan de production et d'outillage des mines, de faire des propositions sur les importations et les exportations, et sur les prix des combustibles, d'encourager les recherches techniques et la formation des ouvriers, etc.

Les houillères de bassin sont chargées de la production, de l'exploitation et de la vente des combustibles.

Ces organismes sont constitués de la manière suivante :

Les Charbonnages de France sont administrés par un conseil d'administration de 18 membres : 6 représentants de l'Etat désignés par les ministres intéressés ; 6 représentants des consommateurs (soit 3 représentants des principales industries et services usagers, et 3 représentants des usagers domestiques, dont 1 désigné par les associations familiales et 2 désignés par les syndicats), et 6 représentants du personnel (ouvriers, employés,

¹ *Ibid.*, p. 247.

agents de maîtrise, ingénieurs des cadres supérieurs), désignés sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives.

Chaque houillère de bassin est administrée par un conseil comprenant 19 membres, qui se répartissent de la manière suivante : 6 représentants des Charbonnages de France, 2 représentants des industries consommatrices désignés par les chambres de commerce intéressées, 2 représentants des usagers domestiques désignés par les conseillers généraux du département intéressé, 2 représentants des intérêts généraux des consommateurs, présentés par le ministre de l'Economie nationale, et 7 représentants des différentes catégories du personnel désignés par les syndicats les plus représentatifs de la circonscription du bassin.

Les directeurs généraux sont nommés par décret, sur proposition du conseil d'administration intéressé.

Les rapports du personnel avec la direction des mines sont fixés par le statut des mineurs établi en vertu d'un décret du 14 juin 1946 ¹. Le statut a été établi après consultation d'une commission composée des délégués des organisations syndicales les plus représentatives ; il tient lieu de convention collective et règle les conditions d'embauchage et de licenciement, les salaires, les avantages en nature, la durée du travail, les congés payés et la sécurité sociale. Des commissions mixtes instituées à l'échelon local, régional et national veillent à l'application du statut et doivent régler les conflits du travail.

En Pologne et en Tchécoslovaquie ², l'administration des établissements nationalisés est confiée à des organismes centraux et régionaux. Un directeur ou un conseil de direction est placé à la tête de chaque entreprise nationalisée.

En Tchécoslovaquie, les membres du conseil sont en partie nommés par le gouvernement après consultation du conseil national des syndicats et d'autres organisations intéressées, et en partie élus par les salariés. Le conseil est présidé par un directeur général, qui peut, le cas échéant, opposer son veto aux décisions du conseil et en appeler à l'autorité gouvernementale supérieure.

En Pologne, les directeurs des entreprises nationalisées sont, dans une assez grande proportion, recrutés parmi les dirigeants syndicaux.

¹ *Ibid.*, p. 250.

² *Ibid.*, vol. LIII, nos 1-2, janv.-fév. 1946, p. 87.

COLLABORATION SUR LE PLAN NATIONAL

L'ampleur de la collaboration sur le plan national est naturellement fonction du rôle que l'Etat lui-même est appelé à assumer dans l'organisation de la vie économique et sociale. Comme il serait évidemment impossible de faire le tour d'un tel problème en quelques pages, nous devons nous borner ci-après à noter les développements les plus récents et à analyser très succinctement les formes sous lesquelles se présente la collaboration sur le plan national dans les différents pays.

Collaboration bipartite

Dans plusieurs pays, on attache la plus grande importance aux efforts déployés par les grandes organisations centrales des employeurs et des travailleurs en vue de résoudre directement certains problèmes d'ordre national.

Aux Etats-Unis ¹, une conférence des représentants des principales organisations des employeurs et des travailleurs avait été convoquée, en novembre 1945, par le Président en vue de rechercher les moyens les plus propres à réduire le nombre et l'ampleur des conflits du travail. Si la conférence n'a pu aboutir à des conclusions fermes sur toutes les questions qui lui étaient soumises, elle a pu néanmoins se mettre d'accord sur les méthodes à appliquer pour résoudre les conflits d'interprétation des conventions collectives ².

En Suède, les délégués de la Fédération des employeurs et ceux de la Confédération des syndicats constituèrent, en 1936, une commission pour étudier en commun certains problèmes « du marché du travail ». Les délibérations de la commission aboutirent à la conclusion, en 1938, de la convention de base qui fixe, nous l'avons noté plus haut ³, les principes devant guider les relations entre les employeurs et les salariés en matières de négociations collectives, de réglementation des conflits du travail, etc.

En vertu de cette même convention, le Comité du marché du travail a été institué pour assurer une collaboration perma-

¹ *Ibid.*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 743.

² Voir plus haut, p. 69.

³ Voir plus haut, p. 61.

nente entre les deux organisations centrales. Au cours de ses neuf années d'existence, le Comité a adopté une convention relative à la sécurité des ouvriers dans les entreprises (1942), une convention sur l'encouragement à la formation professionnelle (1944) et, dernièrement, en 1946, la convention sur les comités d'entreprise, que nous avons analysée plus haut.

La Fondation du Travail, créée, comme nous l'avons signalé plus haut, en 1945, aux Pays-Bas, doit assurer, tant sur le plan national que sur le plan de l'industrie, la collaboration permanente entre les organisations des employeurs et celles des travailleurs. Elle est à la fois un mécanisme destiné à promouvoir les négociations collectives et un organisme consultatif du gouvernement.

En Grande-Bretagne, le gouvernement a reconstitué en 1946 le Conseil national consultatif paritaire¹, dont l'institution remonte à 1939, mais qui avait été remplacé en 1940 par le comité paritaire rattaché au ministère du Travail. Le Conseil comprend 17 représentants de la Confédération britannique des employeurs et 17 représentants du Congrès des syndicats. Il a pour mission d'étudier les problèmes des relations du travail dans leur ensemble et dans leurs rapports avec les problèmes économiques.

Sur la base des délibérations du Conseil, le gouvernement britannique a publié un livre blanc² sur les aspects économiques des relations entre employeurs et salariés. Il insiste notamment, dans ce document, sur la nécessité d'accroître la production et le rendement, et recommande à cet effet l'extension des comités mixtes de production créés pendant la guerre.

Collaboration tripartite

La collaboration tripartite est pratiquée, soit sous forme d'une consultation *ad hoc* des organisations professionnelles, soit par l'intermédiaire d'organismes tripartites institués à titre permanent et au sein desquels le gouvernement, les employeurs et les travailleurs sont représentés.

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 422.

² *Statement on the Economic Considerations affecting relations between Employers and Workers, Presented by the Minister of Labour and National Service to Parliament by Command of His Majesty* (Londres, janv. 1947).

Consultation ad hoc des organisations professionnelles.

Dans la plupart des pays, le gouvernement ou le parlement invite les organisations professionnelles à donner leur avis sur certains problèmes sociaux et économiques, ainsi que sur des projets de loi d'ordre économique et d'ordre social. Mais, à côté de cette méthode de consultation traditionnelle, plusieurs gouvernements ont, pendant les dernières années, convoqué de véritables conférences où les représentants du gouvernement et les représentants des organisations délibèrent en commun sur certaines questions d'importance nationale.

C'est ainsi qu'en Belgique, le gouvernement a convoqué à plusieurs reprises une Conférence nationale du travail ¹, qui était présidée par le premier ministre et comprenait, outre les ministres intéressés, les représentants des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs et des salariés.

La conférence était appelée à donner au gouvernement son opinion sur la politique des prix et des salaires, et sur d'autres problèmes sociaux d'importance générale. Parmi les recommandations qu'elle a adoptées, citons à titre d'exemple celles qui portent sur l'extension du système des congés payés, sur l'institution d'un fonds national d'aide au rééquipement ménager des travailleurs et sur l'institution de comités d'entreprise, de conseils industriels et d'un Conseil économique national.

En France, s'est réunie en juillet 1946, sous la présidence du président du Conseil, une conférence nationale des prix et des salaires, à laquelle ont participé, outre les ministres intéressés, les délégués des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives. Cette conférence a adopté plusieurs recommandations relatives au contrôle des prix et des salaires. Les principes formulés sur la politique des salaires du gouvernement ont été effectivement sanctionnés plus tard par un arrêté du 29 juillet 1946 sur le rajustement des salaires.

Conseils du travail.

Des conseils consultatifs du travail existent depuis de nombreuses années dans bien des pays, soit sous forme de conseils

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIII, nos 5, 6, mai-juin 1946, p. 438.

nationaux à compétence générale, soit sous forme de conseils professionnels créés pour certaines branches économiques, telles que l'agriculture, la marine marchande, soit enfin sous forme de conseils spécialisés pour des domaines particuliers de la législation sociale, tels que la sécurité et l'hygiène, les assurances sociales, le placement et la formation professionnelle des salariés, etc.

De tels organismes ont été institués récemment dans un grand nombre de pays. Signalons, à titre d'exemple, les conseils institués en Belgique (comités de sécurité et d'hygiène, Conseil supérieur de sécurité et d'hygiène), en Egypte (Conseil consultatif du travail), en Finlande (Conseil du travail) ; en France (Conseil national du travail), en Iran (Conseil supérieur du travail), au Venezuela (Conseil technique de l'agriculture), etc.

Pour illustrer le rôle que peuvent jouer ces conseils, on décrira brièvement ci-après le fonctionnement du Conseil national du travail français¹. Ce conseil a pour mission d'étudier tous les problèmes relatifs au travail et à la politique sociale, à l'exception des problèmes de sécurité sociale qui relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la sécurité sociale. Il peut demander au ministre du Travail de faire procéder à toutes enquêtes jugées utiles, soit directement par le ministère du Travail, soit par l'intermédiaire d'autres ministères intéressés. Tous les projets de loi et règlements d'administration publique intéressant le travail et la politique sociale — à l'exception toujours de ceux qui concernent la sécurité sociale — doivent être obligatoirement accompagnés de l'avis du Conseil national du travail. Les commissions parlementaires peuvent, pour les questions importantes, ou pour celles ayant fait l'objet de propositions du conseil, appeler en consultation un ou plusieurs membres du conseil.

Le Conseil national du travail est présidé par le ministre du Travail et comprend 5 membres du parlement, 18 représentants des employeurs et 18 représentants des travailleurs nommés sur proposition des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, 6 représentants des exploitations agricoles et 6 représentants des travailleurs agricoles désignés sur proposition des organisations les plus représentatives de l'agriculture, 5 représentants d'organisations des travailleurs indépendants et de groupements coopératifs, etc.

¹ *Ibid.*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 86.

Le Conseil comprend une assemblée générale, une commission permanente, des sections techniques et un secrétaire général.

A l'exemple de l'Organisation internationale du Travail, plusieurs pays ont institué une organisation tripartite du travail ou une conférence nationale du travail.

Dans l'Inde, une organisation tripartite du travail a été créée en 1942¹. Elle comprend, à côté des représentants gouvernementaux, un nombre égal de délégués des organisations représentatives des employeurs et des salariés ; une conférence plénière et un comité permanent constituent ses organes principaux. L'organisation doit donner son avis sur toute question d'ordre industriel intéressant le pays dans son ensemble, et notamment sur l'unification et la réforme de la législation du travail. Elle a ainsi collaboré à la préparation de la nouvelle législation sur les conflits du travail ; la réforme des lois syndicales et celle de la législation sur les fabriques sont actuellement soumises à son examen.

Au Luxembourg, une conférence nationale du travail de caractère tripartite² a été instituée au lendemain de la libération avec la mission d'assister le gouvernement dans sa tâche de reconstruction économique et de coordonner tous les efforts de redressement ; elle doit suivre l'évolution économique et sociale du pays et donner son avis sur les projets de législation sociale.

Conseils économiques.

Dans un grand nombre de pays, les gouvernements ont également institué des conseils économiques chargés de conseiller les autorités sur les problèmes économiques nationaux. Ces conseils doivent notamment entreprendre des études et enquêtes, établir le bilan des besoins et des ressources nationales et donner leur avis sur les projets de loi et règlements d'importance économique.

Dans plusieurs pays, ces organismes sont exclusivement composés d'experts. Aux Etats-Unis, par exemple, le conseil d'experts économiques prévu par la loi de 1946 sur l'emploi³ est composé de trois techniciens économiques particulièrement qualifiés pour assister le Président à l'occasion de la préparation du rapport

¹ *Ibid.*, vol. XLVII, n° 1, janv. 1943, p. 1.

² S.L. 1944, Lux. 2.

³ S.L. 1946, E.U.A. 1.

économique qu'il doit annuellement soumettre au Congrès en vertu de cette loi. Dans l'accomplissement de sa mission, le conseil peut consulter les représentants de l'industrie, de l'agriculture, du travail, des consommateurs, etc. Un comité parlementaire mixte, composé de 7 membres du Sénat et de 7 membres de la Chambre des représentants, est chargé de suivre l'évolution de la production et de l'emploi, d'examiner les programmes de coordination économique et de guider le Congrès lors de l'élaboration de la législation.

Le Conseil économique et social argentin, le Conseil de la production de Costa-Rica et le Conseil économique chinois sont de même des organismes techniques, dans lesquels les organisations professionnelles ne sont pas représentées.

Par contre, les représentants des associations professionnelles sont associés aux conseils économiques établis en Belgique (commission de coordination économique) ; le parlement est saisi d'un projet de loi sur l'institution d'un conseil économique national, en Finlande (Conseil économique), en France (Conseil économique national), en Grande-Bretagne (conseils consultatifs de la production industrielle), en Grèce (commissions économiques), en Norvège (conseils de coordination économique), en Roumanie (Conseil supérieur de l'économie nationale), en Tchécoslovaquie (Conseil économique), au Venezuela (Conseil d'économie nationale), etc.

D'après l'article 25 de la constitution, le Conseil économique français doit examiner, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence qui lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle ne délibère ; il peut en outre être consulté par le Conseil des ministres. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles.

De ses 150 membres, 45 sont désignés par les organisations les plus représentatives de travailleurs, 20 par celles des employeurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, 35 par les organisations agricoles, etc.

Un des traits caractéristiques du développement de l'organisation économique au cours des dernières années consiste dans cette particularité que les conseils nationaux économiques sont conçus comme des organes de coordination et forment, en quelque sorte, le sommet d'une pyramide d'organismes existant dans les différentes branches économiques et les diverses régions géographiques du pays.

Nous avons déjà signalé que les comités de production hongrois sont placés sous le contrôle d'un Conseil national de la production industrielle. Le Conseil économique français doit coordonner l'œuvre des multiples commissions consultatives créées au cours des dernières années, et notamment de celles qui fonctionnent auprès du ministère de la Production industrielle¹.

En Grande-Bretagne également, le Conseil consultatif national de la production industrielle s'appuie sur des conseils régionaux et sur des comités de district.

Le Conseil national se compose de représentants du Congrès des syndicats et de la Confédération des employeurs britanniques ainsi que des présidents des conseils régionaux. Il est consulté par le gouvernement sur les problèmes généraux de l'industrie.

Les conseils régionaux se composent d'un président, de représentants des employeurs et des syndicats intéressés et de représentants de l'administration. Ils doivent éclairer le gouvernement sur les conditions industrielles de la région et faire des suggestions sur l'utilisation des ressources matérielles et humaines de la région.

Les comités de district, qui comprennent un nombre égal d'employeurs et de salariés, doivent donner leur avis aux conseils régionaux sur les problèmes industriels du district.

Plans économiques

Toute cette organisation économique acquiert naturellement une importance accrue dans les pays qui ont mis en œuvre des plans de redressement de leurs économies nationales.

Sans entrer dans un examen détaillé de ce vaste problème, notons simplement que tous ces plans tendent à fixer, d'après un ordre d'urgence correspondant à la hiérarchie des tâches, certains objectifs que l'économie nationale devra atteindre au cours d'une période déterminée (deux, quatre, cinq ans, etc.), et à indiquer les mesures permettant aux différentes branches économiques de produire certains biens ou de fournir certains services dans les délais prévus². De tels plans ont été adoptés notamment en Argentine, en Chine, en France, en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Yougoslavie. Ils font l'objet d'études en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas.

¹ Voir plus haut, p. 92.

² Voir, par exemple, pour la France, le *Rapport général sur le premier plan de modernisation et d'équipement* (Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement, Paris, nov. 1946-janv. 1947).

Ces plans varient dans leur nature « selon les conditions économiques du pays, le degré de son développement politique, sa structure sociale et ses méthodes de gouvernement »¹.

Œuvre essentiellement gouvernementale, le plan quinquennal argentin, par exemple, tend avant tout à assurer l'indépendance économique du pays par le développement systématique de ses ressources et de son industrie. L'effort britannique est destiné à établir un certain équilibre entre l'approvisionnement de la population et les exportations. Les plans français, polonais et tchécoslovaque tendent avant tout à relever le niveau de production des industries de base, à moderniser leurs installations, à les pourvoir des capitaux et de la main-d'œuvre indispensables, etc.

Dans la plupart des pays, les organisations professionnelles des employeurs et des salariés sont étroitement associées à la préparation et à l'application des plans de redressement économique.

Le livre blanc cité plus haut, publié par le gouvernement britannique, déclare à ce sujet qu'« en démocratie, la réalisation du plan économique exige plutôt la collaboration entre le gouvernement, l'industrie et le peuple que la rigide application par l'Etat de mesures de contrôle et de contrainte ».

En Pologne et en Tchécoslovaquie, l'élaboration du plan incombe à un organe interministériel, le Conseil économique, dans lequel les conseils centraux des syndicats sont représentés.

En France, cette tâche relève d'une autorité spécialement créée à cette fin, le Commissariat du plan, assisté d'un Conseil du plan. Des organismes semblables ont été institués au Canada (province du Saskatchewan : Conseil consultatif de l'économie et du plan) ; en Roumanie (Conseil supérieur de l'économie nationale pour la planification, la coordination et l'exécution de la politique économique), etc.

Les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs sont, en règle générale, représentées au sein des organismes centraux de planification, ainsi que dans les commissions techniques et professionnelles chargées d'établir l'inventaire des ressources et des besoins des différentes industries, et d'élaborer les programmes pour leur rééquipement. L'application du plan, une fois que celui-ci est adopté par le

¹ *Economic Survey for 1947, Presented by Prime Minister to Parliament by Command of His Majesty* (Londres, fév. 1947).

gouvernement et le parlement, relève des mêmes organismes qui ont collaboré à son élaboration (par exemple en France, décret du 16 janvier 1947).

Par leur association étroite à la préparation et à la mise en œuvre des plans de redressement économique, les organisations professionnelles prennent directement part à la gestion même de l'économie nationale dans son ensemble.

CHAPITRE III

CONCLUSIONS ET COMMENTAIRES

Objet de la discussion

En libellant sous cette forme : *Liberté d'association et relations industrielles*, la question dont il a saisi la Conférence sur l'invitation du Conseil économique et social, le Conseil d'administration a entendu attirer l'attention de la Conférence non seulement sur le problème de la liberté syndicale au sens strict du terme, mais bien sur l'ensemble du vaste problème des relations industrielles. Il a voulu ainsi tenir compte dans la plus large mesure possible des propositions soumises au Conseil économique et social tant par la Fédération syndicale mondiale que par la Fédération américaine du travail qui, nous l'avons relevé dans l'Introduction, ont évoqué l'une et l'autre dans leurs mémoires le rôle que joue aujourd'hui le syndicalisme patronal et ouvrier, à la fois dans le domaine de la réglementation des rapports collectifs du travail et dans celui de la réglementation des rapports sociaux et économiques.

On soumettra ci-après quelques suggestions à la Conférence sur les suites qu'elle pourra éventuellement donner à la demande du Conseil économique et social.

Le fait même que le Conseil économique et social a prié l'Organisation internationale du Travail de porter ces questions à l'ordre du jour de sa Conférence générale de 1947 et d'envoyer au Conseil un rapport destiné à être examiné lors de sa prochaine session (juillet 1947) souligne suffisamment l'importance que revêtent ces questions à l'heure actuelle.

Bien entendu, il appartiendra à la Conférence elle-même d'établir en toute souveraineté son programme d'action en cette matière et de décider du rythme de son exécution.

Rappelons à ce propos que l'article 15 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail prescrit un délai de préavis de quatre mois pour la communication, à chacun des Membres, de l'ordre du jour avant l'ouverture de chaque session. Il s'ensuit que la Conférence ne sera pas en mesure d'adopter dès cette session des conventions ou des recommandations.

Mais, dans ces limites, la Conférence, dans sa libre appréciation, pourra adopter une résolution énonçant un certain nombre de principes fondamentaux en la matière et ébauchant en quelque sorte le programme d'action qu'elle pourrait se proposer de réaliser lors de ses prochaines sessions. Elle pourra de même examiner, dès cette session, une liste de points portant sur des questions dont la réglementation lui paraîtrait particulièrement urgente, et qui lui sembleraient d'ores et déjà mûres pour une réglementation internationale immédiate.

C'est en prévision de ces deux possibilités que le Bureau soumet à la Conférence :

a) un *projet de résolution* portant sur les divers aspects du problème syndical, à savoir : 1° la liberté syndicale ; 2° la protection du droit d'organisation et de négociations collectives ; 3° les conventions collectives ; 4° la conciliation et l'arbitrage volontaires ; 5° la collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs ;

b) une *liste de points* pouvant servir de base de discussion à la Conférence ; cette liste ne porte que sur les quatre premiers titres du projet de résolution, à savoir : 1° la liberté syndicale ; 2° la protection du droit d'organisation et de négociations collectives ; 3° les conventions collectives ; 4° la conciliation et l'arbitrage volontaires.

Il ressort de l'exposé de la législation et de la pratique fait au chapitre précédent — comme aussi des nombreuses études que le Bureau a consacrées dans le passé aux mêmes sujets — qu'en matière de liberté syndicale, de protection du droit d'organisation et de négociations collectives et de conventions collectives, il existe, en dépit de certaines divergences dans les modalités des réglementations nationales, un certain nombre de

principes suffisamment définis, suffisamment importants et assez généralement acceptés et appliqués pour que la Conférence puisse en tirer la matière d'une ou plusieurs conventions, susceptibles d'obtenir rapidement un grand nombre de ratifications. L'obligation concrète qui en résulterait pour les Etats qui les auraient ratifiées permettrait dès lors de garantir de manière effective l'application stricte et uniforme de principes d'une importance fondamentale, qui sont inscrits dans la Constitution et qui seraient propres à servir de base à la réglementation des rapports collectifs du travail.

Le problème de la conciliation et de l'arbitrage volontaires semble de même se prêter, sinon à une réglementation internationale par voie de convention, du moins à une réglementation par voie de recommandation.

Par contre, les principes qui sont à la base des réglementations nationales des problèmes relatifs à la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles ne semblent pas être à l'heure actuelle d'une application suffisamment générale et suffisamment uniforme pour faire d'emblée l'objet d'une réglementation internationale.

Il convient d'ailleurs de rappeler à ce propos qu'à sa 101^{me} session (mars 1947), le Conseil d'administration avait déjà pris la décision de charger le Bureau d'une vaste enquête internationale sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, en vue précisément de l'inscription de cette question à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence.

Les décisions que prendra la Conférence à ce sujet ne feront ainsi qu'accélérer le rythme de la mise en œuvre d'un programme de travail déjà antérieurement arrêté par le Conseil d'administration.

Enfin, la Conférence voudra peut-être examiner la suggestion faite dans le projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social, tendant à instituer une Commission du droit syndical chargée de surveiller d'une façon permanente le respect du droit syndical. Il se peut, par exemple, qu'une Commission de la liberté syndicale, établie par le Conseil d'administration pour vérifier les faits dans les cas où la garantie de la liberté syndicale fait l'objet d'une contestation soit en mesure de rendre à cet égard des services utiles.

Pour faciliter les travaux de la Conférence, le Bureau s'est efforcé de définir ci-après, avec le maximum de concision possible, la portée des dispositions figurant dans le projet de résolution et dans la liste des points.

Analyse des dispositions du projet de résolution et de la liste de points

LIBERTÉ SYNDICALE

Le titre I du projet de résolution et de la liste des points porte sur la liberté syndicale entendue comme garantie accordée aux employeurs et aux travailleurs vis-à-vis de l'Etat. La liberté syndicale doit en effet être à la base du système même des relations industrielles et de la collaboration, puisqu'on ne saurait parler ni de négociations collectives, ni de collaboration dans le vrai sens de ces termes si les organisations parties à ces négociations et à cette collaboration ne jouissaient pas d'une autonomie entière vis-à-vis de l'Etat et ne bénéficiaient pas d'une pleine liberté d'expression et d'action.

Le Bureau s'est efforcé de définir la liberté syndicale ainsi comprise dans six propositions, dont la portée est précisée très succinctement ci-après.

1. Le paragraphe 1 tend à garantir aux employeurs et aux travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, le droit de constituer des organisations de leur choix sans autorisation préalable.

Cette formule comporte trois éléments distincts qui appellent un bref commentaire.

Garantie de la liberté syndicale

La garantie de la liberté syndicale résulte des termes : « Droit de constituer des organisations... *sans autorisation préalable* ». On ne saurait mieux définir la portée de ces termes qu'en disant que le droit de constituer des organisations ne doit plus être considéré comme un acte de concession gratuit du pouvoir,

mais bien comme un droit fondamental propre aux employeurs et aux travailleurs et qui s'impose, de ce fait, au respect même des pouvoirs publics.

Il ne s'ensuit pas, toutefois, que toutes les mesures de réglementation syndicale vont nécessairement à l'encontre du principe de la liberté syndicale ainsi définie.

Dans un certain nombre de pays, la constitution des syndicats fait l'objet de dispositions minutieuses, qui, dans l'esprit du législateur, n'entravent pas la formation des syndicats, mais sont propres à aider les travailleurs à mettre sur pied leurs organisations.

C'est ainsi, par exemple, que certaines législations subordonnent la constitution du syndicat à la formalité de l'enregistrement. Or, une telle formalité ne doit pas nécessairement être considérée comme étant incompatible avec la liberté syndicale puisque l'Etat a naturellement le droit de demander aux organisations (aussi bien qu'aux individus) de déclarer leur existence. Mais si l'enregistrement était subordonné à des conditions de fond ou de forme propres à mettre en cause le droit que doivent avoir les employeurs et les salariés de former librement des organisations, elles iraient naturellement à l'encontre du principe de la liberté syndicale puisque, par un semblable détour, l'Etat se réserverait en vérité le droit de soumettre la constitution d'une organisation professionnelle à une autorisation préalable.

Quoi qu'il en soit, les termes « sans autorisation préalable » sont suffisamment précis pour permettre aux pays de faire le départ entre des mesures compatibles avec le principe de la liberté syndicale et celles qui ne le seraient pas.

Bénéficiaires de la réglementation

On notera d'abord que, conformément d'ailleurs à la formule de l'article 41, alinéa 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la garantie de la liberté syndicale s'applique aux employeurs aussi bien qu'aux travailleurs. Sans doute, les auteurs de la Constitution avaient-ils tout particulièrement en vue la garantie du droit d'association des travailleurs (et le terme « employeurs » ne figurait dans la formule de l'article 41, alinéa 2, que comme terme de référence), car le droit

d'organisation des travailleurs continuait à être contesté, tandis que le droit d'organisation des employeurs bénéficiait, dans la très grande majorité des pays, d'un traitement de faveur.

Mais l'expérience des systèmes autoritaires que le monde a faite dans l'intervalle des deux guerres a prouvé que la suppression ou la domestication des organisations ouvrières ne précédait que de peu la suppression ou la domestication des organisations patronales.

En employant les termes « employeurs » et « travailleurs », le Bureau a voulu mettre en évidence le fait qu'il s'agit, en l'espèce, de garantir le droit d'association professionnelle — problème qui rentre directement et incontestablement dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail — et non pas du droit d'association en général, lequel relève de la compétence d'autres organismes internationaux tels que la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social qui, en ce moment même, élabore la charte des droits de l'homme.

En second lieu, la garantie du droit d'organisation doit s'appliquer à tous les employeurs et travailleurs publics ou privés, donc aussi aux fonctionnaires, aux agents des services publics et travailleurs des industries nationalisées.

Il a semblé, en effet, qu'il serait inéquitable d'établir, au point de vue de la liberté syndicale, une distinction entre salariés de l'industrie privée et agents des services publics, puisque les uns et les autres doivent être en mesure d'assurer par l'organisation la défense de leurs intérêts, même si ces intérêts ne sont pas toujours de même nature.

Toutefois, la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires, question qui est entièrement hors de cause ici.

Enfin, le paragraphe 1 énonce avec une particulière vigueur le « principe de non-discrimination » pour des raisons de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité.

En agissant ainsi, le Bureau n'a fait que se conformer à un principe de portée universelle, qui est à la base même de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et qui a été solennellement réaffirmé dans la Déclaration de Philadelphie et la Charte des Nations Unies.

Liberté de choix de l'organisation

En précisant, dans le paragraphe 1 du titre premier, que les bénéficiaires de la liberté syndicale devaient avoir le droit

de constituer *des organisations de leur choix*, le Bureau n'entend nullement prendre position en faveur, soit de la thèse de l'unité syndicale, soit de celle du pluralisme syndical.

Il ne semble pas y avoir de doute, en effet, que les employeurs et les travailleurs de tous les pays du monde sont pleinement conscients des avantages d'un mouvement syndical unifié. Et ce n'est pas par hasard que, dans les pays (tels que, par exemple, la Grande-Bretagne, les pays scandinaves, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, etc.) où le mouvement syndical a pu être organisé dès ses débuts sur une base unitaire, il a pu enregistrer des succès particulièrement marquants, tant dans le domaine des relations de travail que dans le domaine de la protection sociale en général.

On sait également que de puissantes organisations syndicales unitaires se sont spontanément formées dans un grand nombre de pays libérés de l'Europe (par exemple, en Italie, en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie, en Bulgarie, en Hongrie, en Roumanie, etc.) parce que l'expérience d'avant-guerre leur avait révélé les faiblesses d'un mouvement syndical divisé en plusieurs organisations rivales.

Mais il ne reste pas moins que dans beaucoup de pays, il existe plusieurs organisations représentatives des employeurs et des travailleurs fondées sur des distinctions d'ordre professionnel ou d'ordre politique.

Or, il a semblé au Bureau qu'il convenait de tenir compte de cette situation de fait et d'assurer aux employeurs et aux travailleurs le droit de choisir l'organisation à laquelle ils entendent adhérer.

2. Si le paragraphe 1 du titre premier tend à définir la liberté syndicale des employeurs et des travailleurs pris individuellement, le paragraphe 2 se propose de définir la liberté syndicale des organisations d'employeurs et de travailleurs. Aux termes de ce paragraphe, les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leurs programmes d'action sans ingérence des pouvoirs publics.

Cette disposition tend à prévenir, de la part des pouvoirs publics, des actes d'intervention qui, dans les systèmes autoritaires, avaient pour but d'imposer aux organisations professionnelles telles conditions de fond et de forme qu'il leur plaisait de fixer relativement à leurs statuts, à leur activité et à leur objet.

Cette intervention se manifestait notamment par la nomination directe des dirigeants syndicaux, le contrôle de la vie interne et externe des organisations, la surveillance des assemblées syndicales, l'annulation des décisions librement prises à la majorité des membres, bref par un ensemble de mesures visant à soumettre tout le fonctionnement des organisations à un contrôle permanent des autorités administratives.

Certes, ici encore, des lois nationales comportant, à titre purement indicatif, des dispositions relatives aux questions qui pourraient utilement faire l'objet d'une réglementation par les statuts (telles que, par exemple, l'organisation des syndicats, leur gestion financière, l'affectation de leurs fonds, les rapports entre la direction des syndicats et leurs membres, les conditions d'admission et de retrait des membres, etc.) peuvent être d'une grande valeur éducative pour les syndicats inexpérimentés, à condition toujours qu'elles ne mettent pas en cause l'autonomie administrative des organisations.

3. Le paragraphe 3 complète les garanties relatives à la constitution et au fonctionnement des organisations par la garantie contre une dissolution arbitraire par voie administrative.

En effet, si la législation réservait aux autorités le droit de dissoudre les organisations professionnelles par simple décision administrative, l'existence même des syndicats patronaux et ouvriers serait en quelque sorte à leur merci.

Mais cette garantie ne comporte en aucune manière un blanc-seing en faveur des organisations syndicales. En effet, les syndicats ouvriers ou patronaux sont tenus, tout comme les autres collectivités organisées et les simples citoyens, au respect des lois d'ordre public, lois impératives qui, par définition, s'imposent à tous. C'est dire qu'une organisation qui aurait pour but de commettre des actes délictueux ou immoraux ou qui viserait à porter atteinte à la sécurité interne et externe des Etats serait illicite et ne saurait, par conséquent, invoquer la garantie du principe de la liberté syndicale pour se soustraire à l'application des principes du droit commun valant pour toutes les associations illicites.

4. Le paragraphe 4 tend à garantir aux organisations d'employeurs et de travailleurs, d'une part, le droit de constituer des fédérations et des confédérations, d'autre part, le droit de s'affilier à des organisations syndicales internationales.

Cette disposition n'est que la reconnaissance du fait de la

solidarité d'intérêts qui unit travailleurs ou employeurs, solidarité qui ne se limite ni à une entreprise déterminée, ni même à une industrie déterminée, ni même à l'économie nationale, mais s'étend à l'économie internationale tout entière.

Les Nations Unies, tout comme l'Organisation internationale du Travail, sont fondées sur la reconnaissance de ce fait. De plus, le statut international des organisations d'employeurs et de travailleurs se trouve aujourd'hui formellement reconnu par leur participation à l'œuvre des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail.

5. Le paragraphe 5 se borne à étendre les garanties prévues dans les articles précédents aux fédérations et aux confédérations syndicales. Il s'ensuit que la constitution, le fonctionnement et la dissolution de ces dernières ne sauraient être subordonnés à des formalités autres que celles qui seraient prévues pour les organisations d'employeurs et de travailleurs.

6. Le paragraphe 6 est une clause de sauvegarde tendant à empêcher que l'octroi de privilèges spéciaux (tels que l'octroi de la personnalité juridique) ne puisse servir de prétexte à réintroduire, par ce détour, le régime préventif en matière syndicale.

PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

Le titre II tend à compléter la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat par la garantie de l'exercice du droit syndical vis-à-vis du partenaire au contrat de travail. En effet, la liberté syndicale, même garantie par l'Etat, peut être mise en cause par le partenaire au contrat de travail qui, usant de sa puissance économique, est en mesure d'entraver, voire de paralyser, l'exercice d'un droit formellement reconnu par la loi. La reconnaissance de la liberté syndicale par le partenaire au contrat de travail doit donc être le corollaire nécessaire de la reconnaissance de la liberté syndicale par l'Etat. Cette reconnaissance peut résulter aussi bien d'un accord exprès ou tacite intervenant entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs que d'une disposition formelle de la loi. La méthode de garantie importe moins que l'efficacité même de la garantie.

7. Le paragraphe 7 porte sur la reconnaissance du droit syndical par voie d'accords entre les organisations d'employeurs

et de salariés. Il dispose que les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les porte-parole autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

Nous avons signalé, dans l'exposé de la législation et de la pratique, qu'en Grande-Bretagne cette reconnaissance résulte d'un accord tacite entre les organisations centrales patronales ou ouvrières, tandis qu'elle est le fait d'accords exprès, de portée nationale, conclus entre les organisations centrales patronales et ouvrières au Danemark, en Suède, en Norvège, en France (Accords Matignon) et en Belgique.

Rappelons qu'en vertu de ces accords, les deux parties se sont engagées formellement à respecter la liberté syndicale et à fonder leurs rapports mutuels sur un système de négociations collectives. Ainsi, la garantie réciproque de la liberté syndicale et, de façon plus générale, l'organisation des rapports collectifs peut être réalisée de manière très effective sans l'intervention directe du législateur.

8. Dans les pays, par contre, où ces conditions font défaut, soit que le mouvement syndical patronal ou ouvrier est trop divisé, soit que les parties ne se prêtent pas à un accord de ce genre, le législateur devrait intervenir pour garantir l'exercice du droit syndical. Ce principe se trouve affirmé dans le paragraphe 8, qui dispose qu'à défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, des mesures appropriées devraient être prises pour assurer le respect du droit syndical des travailleurs et des organisations de travailleurs.

8. a) L'alinéa a) du paragraphe 8 vise à garantir l'exercice du droit syndical des travailleurs contre des mesures qui ont pour but de faire violence à la liberté syndicale des salariés afin de préserver, par là même, l'entreprise de toute influence syndicale.

Il ne retient que les atteintes les plus caractéristiques et les plus fréquentes qui se produisent lors de l'engagement du travailleur dans l'emploi et pendant la durée de l'emploi.

En premier lieu, l'employeur ou ses agents peuvent être tentés de subordonner l'embauchage du travailleur à la condition formelle qu'il n'adhère pas à une organisation professionnelle déterminée, ou se retire d'une organisation dont il est

membre. On sait que dans le passé le contrat antisyndical (*yellow-dog contract*) servait d'instrument à cette politique.

Pendant la durée de l'engagement, l'employeur dispose également de nombreux moyens, tels que, par exemple, la mutation de l'emploi, la rétrogradation, la réduction de salaire, etc., pour exercer une discrimination illicite à l'égard des travailleurs membres, agents ou dirigeants d'une organisation syndicale.

Enfin, l'employeur est en mesure de congédier le salarié pour le seul motif qu'il fait partie d'un syndicat ou qu'il s'est livré à une activité syndicale licite.

Ce sont précisément les atteintes de cet ordre qui sont visées par l'alinéa *a*) du paragraphe 8.

Toutefois, et à l'instar de nombreuses lois de protection syndicale, cet alinéa réserve la possibilité, pour les parties à une convention collective, de convenir d'une clause prévoyant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de continuation dans l'emploi. Le législateur a estimé, en effet, qu'une telle clause de sécurité syndicale, à condition qu'elle soit librement convenue par les parties, constitue la garantie la plus solide contre des mesures de discrimination syndicale.

8. *b*) L'alinéa *b*) du paragraphe 8 tend à compléter la garantie du libre exercice du droit syndical des travailleurs individuels par la garantie du libre exercice du droit syndical des organisations de travailleurs. Il tend notamment à prohiber des actes propres à vicier le système des négociations collectives, ou du moins à le détourner de son véritable objet.

C'est ainsi, par exemple, que les employeurs ou les organisations d'employeurs pourraient être tentés de créer des syndicats factices qui seraient entièrement à leur dévotion et avec lesquels ils pourraient prétendre régler les conditions de travail, à l'exclusion des syndicats libres. Ils pourraient s'efforcer de parvenir au même but en intervenant dans la formation ou l'administration des syndicats, ou en les soutenant financièrement ou autrement. Enfin, les employeurs ou les organisations d'employeurs, tout en n'intervenant pas directement dans la formation des syndicats, pourraient se refuser à reconnaître des organisations librement constituées, comme les représentants qualifiés des salariés, ou encore se refuser à entamer de bonne foi des pourparlers avec elles en vue de la conclusion d'une convention collective.

Le paragraphe 8 ne vise que des atteintes qui sont le fait de l'employeur ou des organisations d'employeurs. La raison en est qu'eux seuls disposent, lors de l'établissement du rapport d'emploi, de moyens de pression propres à peser sur la libre volonté des travailleurs, tandis qu'il est difficilement concevable que la liberté syndicale des employeurs puisse être mise en cause par des agissements semblables qui seraient le fait des travailleurs syndiqués ou des organisations syndicales.

Le Bureau s'est abstenu de prévoir le cas où des syndicats professionnels tenteraient, par des moyens de pression illicites, de faire violence à la liberté des salariés non syndiqués ou des salariés affiliés à des organisations rivales, pour la raison surtout que des mesures illicites de cet ordre auxquelles les syndicats pourraient avoir recours, telles que, par exemple, les violences, les menaces, les injures ou les voies de fait, sont dans tous les pays réprimées par le code pénal. C'est dire que les salariés syndiqués, comme les syndicats, tombent sous la loi commune et ne bénéficient nullement d'un privilège par rapport aux autres individus ou aux autres organisations.

9. Le paragraphe 9 recommande, si nécessaire, l'institution d'organismes appropriés pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical ainsi défini.

Il est en effet de l'intérêt de toutes les parties que les conflits de « reconnaissance syndicale » (qui, de tous les conflits de travail, sont les plus graves puisqu'ils portent sur une question de principe) puissent être réglés d'une manière aussi prompte que possible et soient par conséquent soustraits à la procédure longue et onéreuse de la juridiction ordinaire.

C'est pour cette raison que de nombreux pays ont créé des organismes spéciaux (tels que les conseils de relations de travail aux Etats-Unis et au Canada, les tribunaux de travail dans de nombreux pays) pour connaître de ces différends et imposer des sanctions.

Mais, en raison de la grande diversité des systèmes judiciaires nationaux, il n'a pas semblé opportun de formuler des recommandations plus précises à cet effet.

CONVENTIONS COLLECTIVES

Grâce à la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat, d'une part, et à la protection du droit d'organisation et de négociation collective, d'autre part, les employeurs et les travailleurs

peuvent en toute liberté créer des organisations réellement indépendantes et qui sont, par là même, en mesure de régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de conventions collectives librement conclues.

Les conventions collectives ne peuvent, en effet, utilement servir d'instruments de réglementation des conditions d'emploi que si elles résultent de libres négociations au moyen desquelles les parties déterminent à leur gré leur contenu, leur durée et leur champ d'application.

Mais si les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent assumer elles-mêmes la responsabilité de déterminer les rapports qui les lieront, il ne reste pas moins que, dans leur intérêt propre comme dans l'intérêt de la collectivité nationale tout entière, des mesures devraient être prises pour assurer l'application effective des accords et prévenir par là même les conflits de travail susceptibles de se produire pendant leur durée de validité.

Les paragraphes 10 à 16 se proposent précisément de renforcer l'institution des conventions collectives, tout en sauvegardant pleinement la liberté contractuelle des parties.

10. Le paragraphe 10 recommande aux organisations d'employeurs et de salariés de régler les conditions d'emploi par voie de conventions collectives, pour la raison que c'est là le moyen le plus approprié pour déterminer les rapports qui doivent les lier.

Nous avons signalé plus haut déjà la portée des accords nationaux de reconnaissance mutuelle, conclus dans certains pays entre les organisations centrales syndicales des employeurs et des travailleurs, qui comportent précisément l'acceptation sans réserve du principe des négociations collectives.

11. A défaut d'accords de ce genre, les Etats devraient — selon la recommandation du paragraphe 11 — mettre à la disposition des intéressés des organismes appropriés pour offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.

Dans un assez grand nombre de pays, les conventions collectives sont conclues sous les auspices de commissions mixtes, nationales ou régionales, composées des mandataires des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Or, en raison même du caractère représentatif de ces commissions, les conventions collectives ainsi conclues peuvent

s'appliquer d'emblée à toute une industrie, soit sur le plan national, soit sur le plan régional.

Dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis et au Canada, les conseils de relations de travail, tout en n'intervenant pas directement dans les négociations, ont l'importante mission de certifier quel syndicat représente, aux fins des négociations collectives, la majorité des travailleurs dans les limites prévues pour le champ d'application de la convention collective, ou de procéder, si besoin est, à une élection au scrutin secret pour déterminer le syndicat appelé à représenter tous les travailleurs intéressés, aux fins des négociations collectives.

12. Le paragraphe 12 prévoit que les dispositions d'une convention collective devraient s'imposer aux rapports résultant des contrats individuels ou de contrats d'équipes conclus entre employeurs et travailleurs liés par la convention collective, sauf si les clauses de ces contrats sont plus favorables aux travailleurs que celles des conventions collectives.

La raison d'être des conventions collectives est en effet de déterminer, au lieu et place des contrats individuels de travail, les conditions d'emploi des travailleurs liés par les conventions. La logique du système voudrait que les conventions collectives pussent se substituer entièrement aux contrats individuels.

Toutefois, à défaut d'une réglementation légale, l'engagement que contractent les parties à la convention collective est d'ordre purement moral. En d'autres termes, les employeurs et les travailleurs, même liés par une convention collective, peuvent y déroger sans commettre pour autant une infraction et sans s'exposer à une sanction.

Sans doute, de puissantes organisations sont en mesure d'assurer le respect d'un accord, au besoin par le recours à la grève ou au lock-out, mais il est manifestement de l'intérêt de tous de voir la sanction légale se substituer à la sanction de fait.

Aussi, la très grande majorité des réglementations nationales confèrent-elles aujourd'hui la reconnaissance légale aux conventions collectives. En vertu de cette reconnaissance, les dispositions des contrats individuels conclus entre employeurs et salariés liés par la convention collective sont nulles de plein droit et sont automatiquement remplacées par les dispositions correspondantes des conventions collectives. Seules, des clauses de contrats individuels plus favorables aux salariés que les dispositions de la convention collective ne sont pas atteintes par cette nullité.

En somme, grâce à la reconnaissance légale, les conditions de travail stipulées dans la convention collective acquièrent — conformément d'ailleurs à l'intention des parties — la valeur de normes de travail minima, auxquelles les parties ne peuvent déroger, si ce n'est en faveur des salariés.

Ajoutons que grâce à la reconnaissance légale, les parties liées à l'accord disposent d'un titre légal pour faire valoir éventuellement leurs droits devant les juridictions compétentes.

13. Le paragraphe 13 prévoit que les dispositions d'une convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs au service du ou des employeurs liés par une convention collective, même si ces travailleurs ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention collective.

A s'en tenir strictement aux principes du droit commun en matière contractuelle, seuls le ou les employeurs, partie aux contrats, d'une part, et les salariés membres de l'organisation professionnelle contractante, d'autre part, seraient liés par l'accord. Il s'ensuit que les employeurs, même liés par l'accord, sont libres d'établir avec les salariés non affiliés à l'organisation contractante des conditions de travail moins favorables que celles qui sont fixées par la convention collective. On aboutirait à ce résultat paradoxal que, dans une seule et même entreprise, les conditions de travail varieraient selon le hasard de l'affiliation syndicale des travailleurs. Aussi, toutes les réglementations nationales prévoient-elles aujourd'hui l'extension d'office d'une convention collective à tous les salariés, organisés ou non, qui sont occupés dans les entreprises tombant dans le champ d'application de l'accord.

14. Le paragraphe 14 prévoit le cas où le bénéfice des dispositions d'une convention collective conclue entre une organisation patronale et une organisation ouvrière peut, sous certaines sauvegardes, être étendu à une minorité d'employeurs et de travailleurs qui, tout en n'étant pas membres des organisations contractantes, exercent pourtant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention collective.

La principale raison qui a déterminé le législateur de très nombreux pays à prévoir l'extension des conventions collectives à certains tiers est que les employeurs et les travailleurs qui acceptent de bonne foi le principe des négociations collectives ne devraient pas souffrir des effets d'une concurrence déloyale en matière de réglementation des conditions de travail à laquelle

les employeurs et les travailleurs non liés par l'accord pourraient se livrer en stipulant des conditions de travail inférieures à celles que prévoit la convention collective.

De plus, l'existence même d'un régime de travail inférieur à celui qui est fixé par les conventions collectives risque de mettre constamment en cause la stabilité même de la réglementation collective.

Enfin, les lois nationales, comme les conventions internationales, prévoient souvent que certaines de leurs dispositions pourront être appliquées par voie de conventions collectives. Il serait évidemment impossible de recourir à une telle procédure si les conventions collectives ne s'appliquaient pas à tous les employeurs et à tous les salariés exerçant leur activité dans le cadre industriel ou territorial de la convention collective.

Mais, comme l'extension des conventions collectives a pour effet de soumettre à l'accord des employeurs et des salariés qui n'ont pris aucune part à son élaboration, l'article 14 prévoit, à l'exemple de nombreuses législations nationales, un certain nombre de garanties propres à sauvegarder leurs intérêts.

En premier lieu, la convention collective, qui pourra éventuellement faire l'objet d'une mesure d'extension, doit avoir acquis, dans l'industrie et la région auxquelles elle s'applique, une importance prépondérante. Elle doit, notamment, lier non seulement la majorité des employeurs et des salariés, mais encore faut-il que les employeurs liés par l'accord occupent la majorité des salariés.

En second lieu, les employeurs et les travailleurs auxquels seraient ainsi rendues applicables les dispositions d'une convention collective sont autorisés à présenter au préalable leurs observations et leurs objections aux autorités compétentes. La possibilité est ainsi offerte aux tiers de faire valoir leurs droits, et les autorités chargées de prononcer l'extension peuvent le faire en parfaite connaissance de cause. Il importe de souligner, en effet, que, dans l'esprit du législateur, l'extension des conventions collectives à certaines minorités ne tend pas à exercer une pression sur elles, mais bien à les empêcher de tirer parti d'une situation privilégiée. C'est dire que cette mesure joue en faveur tant des organisations d'employeurs que des organisations de travailleurs qui se prêtent de bonne foi à la réglementation des conditions d'emploi par voie de négociations collectives.

15. Le paragraphe 15 dispose que les différends résultant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective en

cours devraient être réglés par une procédure de conciliation et d'arbitrage convenue par les parties à la convention collective.

Les conflits d'interprétation d'une convention collective se distinguent en effet entièrement des conflits naissant à propos de la conclusion ou du renouvellement d'une convention collective. On est, en effet, là en présence de différends d'ordre juridique qui ne se distinguent en aucune manière de ceux qu'engendrent l'interprétation ou l'application de n'importe quel autre contrat et qui doivent, par conséquent, se prêter à une réglementation à l'amiable, sans recours à la grève ou au lock-out. Il s'agit en somme de l'application aux conventions collectives du principe général de l'inviolabilité des contrats, principe affirmé dans le Préambule de la Charte des Nations Unies et qui est en vérité à la base, comme on le sait, de tous les rapports sociaux, tant sur le plan national que sur le plan international.

16. Enfin, le paragraphe 16 prévoit, à l'exemple de nombreuses réglementations nationales, que l'inspection du travail devrait avoir qualité pour contrôler l'application des conventions collectives. En effet, la réglementation des conditions de travail par voie de conventions collectives a acquis, dans nombre de pays, une telle importance que le législateur a estimé nécessaire de la faire bénéficier des mêmes garanties d'application que les lois sociales.

CONCILIATION ET ARBITRAGE VOLONTAIRES

Pour régler les conflits collectifs du travail, les Etats ont institué deux sortes de procédures qui se distinguent foncièrement de par leur nature même :

1° des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaires, qui ne sont rien d'autre que des procédures auxiliaires pour la conclusion des conventions collectives, puisque seule la libre acceptation, par les parties intéressées, des recommandations des instances de conciliation et d'arbitrage confère à celles-ci une réelle valeur ;

2° des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires, qui sont, en dernière analyse, des méthodes de fixation des salaires et des autres conditions d'emploi par l'Etat, puisque la volonté de celui-ci se substitue, par le truchement des instances arbitrales, à la volonté des parties intéressées.

Dans les propositions que nous soumettons à la Conférence, nous nous sommes abstenus, de propos délibéré, de tenir compte des systèmes obligatoires. L'exposé de la législation et de la pratique a, en effet, montré qu'il n'y aurait guère de chances que la Conférence pût se mettre d'accord sur le principe même de la conciliation et de l'arbitrage obligatoires. Par contre, les systèmes de conciliation et d'arbitrage volontaires sont universellement admis même par les pays qui prévoient le recours à l'arbitrage obligatoire en dernière instance.

Conciliation volontaire

17. Il convient de noter, tout d'abord, que tous les pays donnent à juste titre la préférence aux procédures de conciliation établies par les parties intéressées elles-mêmes soit sous forme de conventions nationales conclues entre les organisations centrales des employeurs et des salariés, soit sous forme de clauses spéciales relatives à la conciliation insérées dans les conventions collectives.

Mais, à défaut ou en supplément des systèmes contractuels de conciliation, les gouvernements ont cru nécessaire de mettre à la disposition des parties des organismes officiels qui, en raison de leur composition, de leur procédure et des autres facilités qu'ils offrent, sont propres à inspirer pleine confiance aux parties.

C'est à cette préoccupation que répond le paragraphe 17, qui prévoit que des organes de conciliation, tant régionaux que nationaux, devraient être établis pour prêter leur concours aux parties en vue de prévenir et de régler les différends collectifs du travail.

18. Le paragraphe 18 affirme un principe d'application générale, à savoir que les organisations des employeurs et des travailleurs intéressées aux différends devraient être associées à toutes les phases de la procédure. La participation directe des organisations professionnelles à la procédure de réglementation des conflits paraît en effet indispensable, puisque les recommandations des organismes de conciliation n'ont d'effet que si elles sont librement acceptées par les parties en conflit.

19. L'intervention des instances de conciliation doit être non seulement gratuite, mais, de plus, aussi prompte que possible, puisque les parties n'auront recours à la procédure de conciliation que si un conflit menace d'éclater ou a déjà éclaté. A cette

fin, les délais pour la comparution des parties, l'audition des témoins et l'administration des preuves devraient être fixés d'avance et réduits à un minimum. Beaucoup de réglementations nationales établissent d'ailleurs expressément que les instances de conciliation ne sont pas tenues aux règles des procédures de droit commun.

20. Il est dans la nature même de la conciliation volontaire d'être facultative. Mais, si les parties saisissent d'un commun accord un organisme de conciliation, elles devraient aussi être tenues de s'abstenir de grèves ou de lock-outs pendant que la conciliation est en cours.

21. Tout comme le recours à la conciliation, l'acceptation des recommandations des organes de conciliation doit, par définition, être facultative. Mais une fois qu'une recommandation a été acceptée par les parties intéressées, elle devrait de même être obligatoire pour les parties.

Les paragraphes 20 et 21, dont on vient de résumer la substance, ne font qu'appliquer à la procédure de conciliation volontaire les principes de bonne foi qui doivent gouverner les rapports collectifs de travail.

22. Le paragraphe 22 dispose que les accords auxquels aboutiraient les parties au cours de la procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui seraient acceptées par les parties, devraient avoir la même force légale que les conventions collectives conclues sans intervention d'un médiateur. Le paragraphe ne fait, en somme, que tirer la conséquence logique du caractère éminemment contractuel de la procédure de conciliation volontaire.

Arbitrage volontaire

23. En cas d'échec de la conciliation et comme seconde étape de la réglementation volontaire des conflits, les Etats mettent aussi à la disposition des parties des procédures d'arbitrage volontaire. Toutefois, comme le prévoit le paragraphe 23, rien ne devrait empêcher les parties de recourir d'emblée à la procédure volontaire d'arbitrage si tel est leur désir.

24. L'arbitrage même volontaire est, de part sa nature, entièrement différent de la conciliation volontaire. Si, en effet, dans le cas de la conciliation volontaire, la proposition de réglemen-

tation n'a de valeur que si elle est librement acceptée par les parties, celles-ci s'en remettent, par contre, dans le cas de l'arbitrage volontaire, à la décision d'une instance tierce (arbitre ou collègue d'arbitres) pour les départager. C'est dire que le recours même à l'arbitrage, par voie de consentement de toutes les parties intéressées, implique d'avance l'acceptation de la décision qui sera finalement rendue.

COLLABORATION ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Les quatre premiers titres, dont on vient de faire l'analyse, se rapportent plus particulièrement à la liberté syndicale et à l'organisation des rapports collectifs du travail, tandis que le titre V porte sur le problème beaucoup plus vaste de l'organisation de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs.

Nous avons signalé, dans l'exposé de la législation et de la pratique, que, dans un nombre toujours croissant de pays, la responsabilité du syndicalisme patronal et ouvrier ne se limite plus au domaine de l'organisation des rapports collectifs du travail, mais s'étend également à celui de l'organisation de la vie sociale et économique.

En effet, de très nombreux Etats ont associé effectivement et très étroitement les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale, et cela à la fois sur le plan des entreprises, sur le plan des industries et sur le plan national.

Cette association entre pouvoirs publics et organisations professionnelles s'est imposée à nombre d'Etats comme une véritable nécessité de fait. Les Etats se sont rendu compte, en effet, que les vastes programmes de reconstruction, d'industrialisation et de modernisation de leurs économies nationales exigeaient la collaboration inconditionnelle de toutes les forces vives de la nation et, en tout premier lieu, celle des forces organisées de la production et du travail. De leur côté, les organisations syndicales ont dû se convaincre que l'amélioration des conditions de vie était directement en fonction de l'accroissement du potentiel économique et de la productivité du travail. Dans leur esprit, la participation au contrôle et à la direction de la vie économique doit leur permettre de s'assurer que l'amélioration de leur niveau

de vie va effectivement de pair avec l'augmentation de la production et du rendement.

Certes, la nature et l'ampleur des problèmes d'après-guerre que les divers Etats ont à affronter varient considérablement selon qu'il s'agit de pays dévastés et épuisés par la guerre ou de pays qui ont été plus ou moins épargnés par le conflit et dont la structure économique est restée intacte, si toutefois elle n'a pas été considérablement renforcée.

Il est dès lors naturel que les méthodes auxquelles ont eu recours les pays pour organiser la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles diffèrent considérablement. C'est ainsi, par exemple, que dans certains pays les mécanismes de collaboration reposent sur des accords purement volontaires, tandis que, dans d'autres, leur statut est défini par la loi.

Le Bureau a naturellement dû tenir compte de ces différences profondes de conception et il a, partant, dû s'abstenir de saisir la Conférence de propositions trop détaillées qui auraient convenu à un certain nombre de pays, mais qui auraient été inacceptables pour d'autres et qui, pour cela même, n'auraient eu aucune chance de rallier l'unanimité des suffrages.

Dans les trois paragraphes groupés sous le titre : « Collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles », nous nous sommes efforcés de définir l'objet de la collaboration, d'abord sur le plan de l'entreprise, puis sur le plan des industries, et enfin sur le plan national.

25. Le paragraphe 25 prévoit que, dans tous les établissements publics ou privés comptant un nombre « déterminé » de salariés, des organismes représentatifs du personnel (tels que, par exemple, comités d'entreprise, comités de production, délégations du personnel, etc.) devraient être institués soit par voie d'accord entre les parties, soit par voie législative, en vue de coopérer avec la direction des entreprises au relèvement progressif des conditions de travail et de vie du personnel, ainsi qu'à l'amélioration continue de l'organisation de la production.

A l'exemple de la plupart des réglementations nationales, le champ d'application de l'institution comprend aussi bien les établissements publics que les établissements privés, puisque l'utilité d'un organisme représentatif du personnel est la même dans les deux cas.

On s'est abstenu de chiffrer le nombre minimum de salariés qui devraient être occupés dans les entreprises pour que celles-ci

fussent tenues d'instituer des organismes représentatifs du personnel. Il nous a semblé, en effet, que les divers pays étaient le mieux en mesure de juger dans quels établissements de tels organismes pourraient être utilement institués.

Le paragraphe 25 ne prend pas davantage position sur la forme qu'il conviendrait de donner à la représentation du personnel : comités de production, comités d'entreprise, délégations du personnel. On se souvient en effet que, pendant la guerre, la plupart des pays alliés, tels que la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, etc., ont institué des comités mixtes de la production. Par contre, la plupart des pays libérés de l'Europe ont donné la préférence à la formule des comités d'entreprise, qui sont parfois présidés par le chef d'entreprise, comme en France, mais qui sont le plus souvent exclusivement composés de représentants du personnel, comme par exemple dans les pays de l'Europe centrale et orientale.

De plus, dans les pays anglo-saxons, les organismes représentatifs du personnel ont généralement été institués par voie d'accords entre les organisations professionnelles intéressées, tandis que dans la plupart des pays du continent européen, ils doivent leur existence à des mesures légales.

Il nous a semblé qu'il ne convenait d'exclure aucune des deux possibilités et qu'il était donc préférable de laisser aux pays le choix du mode d'institution des organismes représentatifs du personnel.

Enfin, les fonctions des organismes représentatifs du personnel varient considérablement d'un pays à un autre, puisqu'elles vont d'un simple contrôle des lois sociales jusqu'à la participation effective à l'organisation de la production.

La formule: « coopération avec la direction des entreprises au relèvement progressif des conditions de travail et de vie du personnel ainsi qu'à l'amélioration continue de l'organisation de la production » semble suffisamment compréhensive pour couvrir toutes les formes de collaboration.

26. Le paragraphe 26, qui tend à définir la collaboration sur le plan des industries, dispose que dans toutes les branches de l'industrie et du commerce des commissions mixtes d'employeurs et de travailleurs devraient être instituées, soit par voie d'accords entre les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés, soit par voie législative, avec la mission de coopérer à la solution des problèmes sociaux, techniques et économiques de l'industrie ou du commerce.

Ici encore, le Bureau a tenu à se conformer à la situation de fait et a, partant, réservé la possibilité d'instituer les commissions mixtes soit par voie d'accords entre les organisations professionnelles, soit par voie législative.

Les pouvoirs de ces organismes varient considérablement selon le statut légal des industries en questions : purement consultatives dans certains pays, elles sont appelées, dans d'autres pays, à participer directement au contrôle et à la gestion des industries nationalisées. La formule : « mission de coopérer à la solution des problèmes sociaux, techniques et économiques de l'industrie ou du commerce intéressé » semble, ici encore, devoir couvrir toutes les initiatives.

27. Le paragraphe 27 invite les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail à examiner l'opportunité d'instituer des organismes de collaboration sur le plan national (tels que, par exemple, conseils nationaux économiques, conseils nationaux du travail, etc.) chargés de conseiller les autorités compétentes lors de l'élaboration et de l'application de la politique économique et sociale.

L'institution d'organismes de collaboration sur le plan national ne peut résulter (comme dans les deux exemples examinés ci-dessus) de libres accords conclus entre les organisations d'employeurs et de salariés, mais bien d'une initiative prise par les autorités publiques. Et c'est pour cette raison que le paragraphe 27 s'adresse directement aux Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Nous avons déjà noté que l'ampleur de la collaboration sur le plan national a des chances de varier selon le degré de responsabilité que l'Etat est amené à assumer dans la direction et le contrôle de l'économie nationale.

Toutefois, la nécessité même d'une association de plus en plus étroite des pouvoirs publics et des organisations professionnelles à l'élaboration et à l'application des mesures économiques et sociales se trouve aujourd'hui généralement reconnue, et les gouvernements et les parlements de nombreux pays ont effectivement tenu à s'entourer des avis d'organismes spécialisés, dans lesquels les organisations d'employeurs et de travailleurs sont directement représentées.

CHAPITRE IV

TEXTES SOUMIS A LA CONFÉRENCE

Projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée par le Conseil d'administration à Genève, en sa trentième session,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », et qu'elle a en outre reconnu l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde de programmes propres à réaliser entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique » ;

Que les niveaux de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent, dans une large mesure, d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale ;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale ;

Que la Conférence générale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses commissions d'industrie ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale,

Pour ces motifs,

adopte, ce jour de juillet 1947, le présent projet de résolution.

I. LIBERTÉ SYNDICALE

1. Les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leurs programmes d'action sans ingérence des pouvoirs publics.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations syndicales internationales.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations d'employeurs et de salariés (tels que, par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

II. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

7. Les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les représentants autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs

et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

8. A défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée devrait garantir :

a) L'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :

- 1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
- 2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
- 3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

- 1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- 2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
- 3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

9. Des organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par le paragraphe 8 ci-dessus.

III. LES CONVENTIONS COLLECTIVES

10. Les organisations d'employeurs et de travailleurs, conscientes de la grande valeur de libres négociations pour la réglementation des rapports collectifs du travail, devraient s'engager à régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de conventions collectives.

11. Des organes appropriés (tels que, par exemple, des commissions mixtes ou des conseils de relations de travail) devraient, si nécessaire, être institués pour offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.

12. Les dispositions d'une convention collective devraient s'imposer aux rapports résultant de contrats individuels conclus entre employeurs et travailleurs liés par la convention collective, sauf si les clauses de ces contrats sont plus favorables aux travailleurs que celles des conventions collectives.

13. Les dispositions d'une convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs au service du ou des employeurs liés par une convention collective, même si ces travailleurs ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention collective.

14. (1) Lorsque des conventions collectives volontairement conclues lient, dans les limites de leur champ d'application, la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs (lesquels doivent aussi employer la majorité des travailleurs), des mesures appropriées devraient être prises pour étendre le bénéfice des conventions collectives à tous les employeurs et à tous les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention collective.

(2) Les employeurs et les travailleurs auxquels seraient ainsi rendues applicables les dispositions d'une convention collective devraient être autorisés à présenter au préalable leurs observations et leurs objections aux autorités compétentes.

15. Les différends résultant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective en cours devraient être réglés par une procédure de conciliation et d'arbitrage convenue par les parties à la convention collective.

16. Les inspecteurs du travail devraient avoir qualité pour contrôler l'application des conventions collectives dans tous les établissements compris dans le champ d'application des conventions collectives.

IV. CONCILIATION ET ARBITRAGE VOLONTAIRES

Conciliation volontaire

17. Des organes de conciliation régionaux et nationaux devraient être établis pour prêter leur concours aux parties en vue de prévenir et de régler les différends collectifs du travail.

18. Les organisations des employeurs et des travailleurs intéressées aux différends devraient être associées à toutes les phases de la procédure.

19. La procédure de conciliation devrait être gratuite et expéditive ; les délais pour la comparution des parties, l'audition des témoins et l'administration des preuves devraient être fixés d'avance et réduits à un minimum.

20. Le recours à la procédure de conciliation devrait être facultatif ; mais une fois qu'un conflit a été soumis à un organe

de conciliation par voie de consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être tenues de s'abstenir de grèves ou de lock-outs pendant que la conciliation est en cours

21. Les parties devraient avoir la faculté d'accepter ou de rejeter les recommandations des organes de conciliation ; mais une fois qu'une recommandation a été acceptée, elle devrait être obligatoire pour les parties.

22. Les accords auxquels aboutiraient les parties au cours de la procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui seraient acceptées par les parties, devraient avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.

Arbitrage volontaire

23. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué auquel les parties pourraient recourir, soit d'emblée, soit après épuisement de la procédure de conciliation.

24. Le recours à l'arbitrage devrait être facultatif ; mais une fois qu'un différend a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient être tenues d'accepter la décision arbitrale.

V. COLLABORATION ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

25. Dans tous les établissements publics ou privés comptant un nombre déterminé de salariés, des organismes représentatifs du personnel (tels que, par exemple, comités d'entreprise, comités de production, délégations du personnel, etc.) devraient être institués, soit par voie d'accord entre les parties, soit par voie législative, en vue de coopérer avec la direction des entreprises au relèvement progressif des conditions de travail et de vie du personnel, ainsi qu'à l'amélioration continue de l'organisation de la production.

26. Dans toutes les branches de l'industrie et du commerce, des commissions mixtes d'employeurs et de travailleurs devraient être instituées, soit par voie d'accord entre les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, soit par voie législative, avec la mission de coopérer à la solution des problèmes sociaux, techniques et économiques de l'industrie ou du commerce.

27. Les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail devraient examiner l'opportunité d'instituer des organismes de collaboration sur le plan national (tels que conseils nationaux économiques, conseils nationaux du travail, etc.), chargés de conseiller les autorités compétentes lors de l'élaboration et de l'application de la politique économique et sociale.

**Liste des points pouvant servir de base de discussion
à la Conférence**

**OPPORTUNITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION INTER-
NATIONALE ET FORMES DE CETTE RÉGLEMENTATION**

1. *Opportunité d'adopter une réglementation internationale concernant :*

- A. la liberté syndicale ;
- B. la protection du droit d'organisation et de négociation collective ;
- C. les conventions collectives, sous la forme d'un projet de convention.

2. *Opportunité d'élaborer des projets de convention distincts sur :*

- A. la liberté syndicale ;
- B. la protection du droit d'organisation et de négociation collective ;
- C. les conventions collectives.

3. *Opportunité d'élaborer, en outre, une ou plusieurs recommandations concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires.*

A. LIBERTÉ SYNDICALE

4. *Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, doivent avoir le droit de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.*

5. *Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action sans ingérence des pouvoirs publics.*

6. *Nécessité de stipuler que les organisations d'employeurs et de salariés ne peuvent être dissoutes par voie administrative.*

7. *Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations d'organisations professionnelles, et de s'affilier à des organisations syndicales internationales.*

8. *Nécessité de stipuler que les garanties définies par les paragraphes 4, 5 et 6 relatifs à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.*

9. *Nécessité de stipuler que l'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations d'employeurs et de travailleurs (tels que, par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne peut pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.*

B. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

10. *Nécessité de prévoir que l'exercice, tant du droit syndical des travailleurs que de celui des organisations des travailleurs doit être garanti, soit par voie d'accords entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs, soit par des mesures législatives appropriées.*

11. *Nécessité de prévoir qu'à défaut d'accords entre organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée doit garantir :*

a) L'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :

- 1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
- 2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
- 3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

- 1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- 2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
- 3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

12. *Opportunité de prévoir qu'une disposition d'une convention collective librement conclue par des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi n'est pas visée par le paragraphe 11 ci-dessus.*

13. *Opportunité de prévoir l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical défini ci-dessus.*

C. LES CONVENTIONS COLLECTIVES

14. *Opportunité de prévoir l'institution d'organes appropriés (tels que, par exemple, des commissions mixtes ou des conseils des relations de travail) chargés d'offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.*

15. *Nécessité de définir la convention collective comme étant un accord relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, une ou plusieurs organisations syndicales de travailleurs et, d'autre part, soit une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs, ou tout autre groupement d'employeurs, soit un ou plusieurs employeurs pris individuellement.*

16. *Nécessité de stipuler que les dispositions d'une convention collective doivent s'imposer aux rapports résultant de contrats individuels conclus entre employeurs et travailleurs liés par la convention collective, sauf si les clauses de ces contrats sont plus favorables aux travailleurs que celles des conventions collectives.*

17. *Nécessité de stipuler que les dispositions d'une convention collective sont applicables à tous les travailleurs au service du ou des employeurs liés par une convention collective, même si ces travailleurs ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention collective.*

18. *Opportunité de prévoir que les conventions collectives volontairement conclues, liant la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs (lesquels doivent aussi employer la majorité des travailleurs), peuvent être rendues applicables à tous les employeurs et à tous les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention tel qu'il est déterminé par les parties contractantes.*

19. *Opportunité de prévoir que les employeurs et les salariés auxquels peuvent être rendues applicables les dispositions d'une convention collective doivent au préalable être autorisés à présenter leurs observations et leurs objections.*

20. *Opportunité de prévoir que les différends naissant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective doivent être soumis à une procédure de réglementation convenue par les parties, et, en cas d'échec de cette procédure, être déférés à une procédure d'arbitrage obligatoire ou à une procédure judiciaire appropriée.*

21. *Opportunité de prévoir que les inspecteurs du travail ont qualité pour contrôler l'application des conventions collectives dans tous les établissements compris dans le champ d'application des conventions collectives.*

D. CONCILIATION ET ARBITRAGE

Conciliation volontaire

22. *Opportunité de recommander l'institution d'organes régionaux et nationaux de conciliation, chargés de prêter leur concours aux parties pour la prévention et la réglementation des différends collectifs du travail.*

23. *Opportunité de prévoir que les organisations des employeurs et des travailleurs intéressées aux différends doivent être associées à toutes les phases de la procédure.*

24. *Opportunité de prévoir que les procédures de conciliation doivent être gratuites et expéditives et qu'à cette fin les délais pour la comparution des parties, l'audition des témoins et l'administration des preuves doivent être fixés d'avance et réduits à un minimum.*

25. *Opportunité de prévoir que le recours aux procédures de conciliation doit être facultatif, mais qu'une fois qu'un conflit a été soumis à un organe de conciliation par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties doivent s'abstenir de grèves ou de lock-outs pendant que la conciliation est en cours.*

26. *Opportunité de prévoir que les parties doivent avoir la faculté d'accepter ou de rejeter les recommandations des organes de conciliation, mais qu'une fois qu'une recommandation a été acceptée, elle doit être obligatoire pour les parties.*

27. *Opportunité de prévoir que les accords auxquels ont abouti les parties au cours de la procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui sont acceptées par les parties, doivent avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.*

Arbitrage volontaire

28. *Opportunité de recommander l'institution d'un système d'arbitrage volontaire auquel les parties peuvent recourir, soit d'emblée, soit après épuisement de la procédure de conciliation.*

29. *Opportunité de prévoir que le recours à l'arbitrage doit être facultatif, mais qu'une fois qu'un conflit a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties doivent être tenues d'accepter la décision arbitrale.*

E. ETATS FÉDÉRAUX

30. *Opportunité de prévoir des dispositions appropriées dans les conventions relatives à la liberté syndicale, à la protection du droit d'organisation et de négociation collective, et aux conventions collectives, pour faciliter l'acceptation éventuelle de ces conventions par les Etats fédéraux.*

ANNEXES

ANNEXE A

I. Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on constate que certaines interventions tendent, dans divers pays, à détruire les fondements mêmes du droit syndical. Les moyens mis en œuvre pour juguler l'essor du syndicalisme sont notamment les suivants : Le renvoi massif d'ouvriers syndiqués, l'arrestation des militants et des chefs syndicalistes, l'occupation des locaux des syndicats, la révocation par le gouvernement des organes démocratiquement désignés par les syndicats, la désignation par le gouvernement des dirigeants syndicaux, l'interdiction pour les travailleurs de couleux ou indigènes de s'organiser professionnellement, l'interdiction aux organisations professionnelles de se fédérer sur le plan professionnel ou interprofessionnel, localement, nationalement ou internationalement, etc.

2. De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certains pays, d'idéologies néfastes qui ont fait courir au monde un péril mortel. Le respect du droit syndical, comme élément de paix et de coopération entre les peuples, doit être assuré sur le terrain international.

3. Le syndicalisme, lorsque aucun obstacle ne vient entraver son évolution naturelle, tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

4. Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités

de l'Etat ; c'est ainsi qu'ils participent : à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.

5. Ainsi, en temps de guerre, comme dans la paix, les Etats font appel aux organisations syndicales en vue d'introduire plus de justice dans leur régime social, une efficacité plus grande et une organisation plus rationnelle dans leur système économique. La garantie d'une évolution pacifique conforme aux faits et au développement démocratique ne peut être assurée que de cette manière. Si, par exemple, on met les salariés dans l'impossibilité de conclure des conventions collectives, les travailleurs ne peuvent plus redresser les torts qui leur sont faits que par la cessation collective du travail et par l'agitation.

6. Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

7. Le syndicalisme moderne joue à l'intérieur de l'Etat un rôle de plus en plus important. Mais ce rôle ne pourra être efficace et n'aura de valeur pour la collectivité que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'Etat sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

8. D'autre part, tout empêchement à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale. En effet, la notion d'organisation est à la base même du mouvement syndical, qui, de par sa nature, tend à s'intégrer dans des ensembles de plus en plus vastes. La pratique syndicale de tous les pays est décisive dans ce sens et tout effort contraire ne pourrait tendre qu'à ressusciter un corporatisme condamné par les faits.

De plus, l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan international.

9. Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et ainsi la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

10. Il convient de signaler l'action entreprise par la F. S. M. après la deuxième guerre mondiale en vue d'aider à l'organisation

syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bien-faisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

11. Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que nous avons fait ressortir à la fois sur le plan national et sur le terrain international n'a fait que se consolider. Déjà des rapports confiants ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

12. D'autre part, d'après l'article 1 (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. La même idée est reprise par les articles 55 e) et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

13. Une coopération effective en matière économique et sociale n'est possible qu'avec le concours des masses populaires, auxquelles il faut assurer toujours plus de bien-être et dont les éléments les plus conscients sont organisés au sein des syndicats.

La reconnaissance du droit syndical et l'usage de ce droit sans entraves et sans contestation doivent permettre le plein développement des activités syndicales. Celles-ci peuvent amener les organisations syndicales, dans chaque pays, à coopérer à l'établissement et à l'application de la législation sociale. De ce droit social progressiste, affirmant les possibilités constructives du syndicalisme, peut naître un droit nouveau, celui qui permet aux syndicats d'accéder à la détermination des politiques économique et sociale dans chaque nation.

14. Les mouvements inorganisés, spontanés, anarchiques, peuvent être dangereux pour la paix intérieure de chaque pays. Si l'on désire établir une coopération internationale effective, il faut arriver à une pacification, à la consolidation du régime démocratique à l'intérieur de chaque Etat.

15. Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international, chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect, dans tous les Etats, doit être assuré par le Conseil économique et social.

* * *

Sur la base des considérations qui précèdent, la F. S. M. soumet au Conseil économique et social, la résolution suivante :

- I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.

- II. Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence, conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.
- III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.
- IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.
- V. 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.

II. Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1) La Fédération syndicale mondiale a, le 28 avril 1947, fait distribuer aux membres du Conseil économique et social le document E/C.2/28. Ce dernier renferme le texte d'un projet de résolution concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

2) Dans le document E/CT.2/2, distribué le 20 août 1946 aux membres du Conseil, la Fédération américaine du travail a présenté un projet de « déclaration internationale des droits », où elle a repris, entre autres, les points fondamentaux soulevés par la Fédération syndicale mondiale. C'est ainsi qu'elle a demandé dans son projet que l'on adopte les dispositions suivantes comme partie intégrante de la « déclaration internationale des droits » :

IV

DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME

Tant que les peuples ne seront pas à l'abri de la menace de la tyrannie que font peser sur eux les bureaucrates absolutistes, ou les dictateurs, et tant qu'ils ne seront pas à l'abri du besoin, il ne pourra exister de démocratie politique ou économique au sein des nations, ni de relations justes et de paix durable entre ces nations.

Ce n'est qu'en supprimant les maux politiques, économiques et sociaux, et les inégalités qui l'affligent, que l'humanité pourra atteindre le degré de civilisation auquel elle tend depuis si longtemps et où régneront véritablement la paix et l'abondance.

C'est dans cet esprit que la Fédération américaine du travail propose au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations

Unies, d'élaborer une déclaration internationale des droits, qui fera partie intégrante du traité de paix général, et qui liera tous les signataires. Nous proposons que cette déclaration internationale des droits comporte les dispositions suivantes :

1. Tout être humain, sans considération de race, de couleur, de religion, de sexe ou de nationalité, a le droit d'exercer son activité et de poursuivre son progrès spirituel dans la liberté et la dignité.

2. La liberté d'expression et la liberté d'association sont essentielles au maintien des libertés fondamentales et à la poursuite du progrès matériel et spirituel de l'humanité. Ces droits doivent être considérés comme inviolables, aussi bien par ceux qui s'opposent à un parti au pouvoir ou à un régime existant à un moment donné que par ceux qui le soutiennent.

Une liberté véritable comporte le droit d'association et d'organisation en groupements divers, éducatifs, religieux, économiques, politiques et syndicaux, sans que pèse sur ces groupements la menace d'un contrôle direct ou indirect ou d'une pression quelconque de la part d'institutions gouvernementales ou autres.

3. Le droit de s'organiser et de travailler en vue d'une répartition toujours plus équitable du revenu et de la richesse de la nation, et le droit de lutter pour l'amélioration des conditions matérielles et morales du peuple, de la santé, de la protection contre les souffrances causées par le chômage, les accidents, la maladie et la vieillesse, doivent être considérés comme inaliénables.

Les conditions de travail dans la grande industrie moderne exigent tout spécialement que les travailleurs possèdent un système efficace de législation sociale prévoyant des salaires minima, une limitation des heures de travail, l'interdiction d'employer des enfants, des soins médicaux convenables, des assurances contre les accidents, le chômage et la vieillesse, ainsi que toutes autres mesures essentielles tendant à assurer à la population une protection sociale réelle.

4. Le relèvement du niveau de vie des travailleurs dans le monde entier. Le moyen le plus efficace d'activer la reprise de la production et le développement international des marchés, consiste à augmenter, dans chaque pays, le pouvoir d'achat de la grande masse de la population.

5. La liberté de religion et le droit de pratiquer les cultes religieux sont indispensables dans une société véritablement démocratique.

6. Le droit d'asile doit être garanti par toutes les nations. Aucun être humain ayant quitté un pays dont il désapprouve le régime politique ne doit être obligé à retourner dans des territoires dépendant de ce régime.

7. Le droit d'émigrer ou de quitter de façon temporaire ou permanente un pays, doit être garanti à tout citoyen qui désire le faire, sous la seule réserve des lois d'émigration du pays dans lequel il désire se rendre.

8. La liberté d'opinion et d'expression doit être garantie, ainsi que la faculté de prendre connaissance, en toute liberté, des opinions exprimées par les autres.

9. C'est dans la mesure où les peuples de tous les pays connaîtront et comprendront mieux le monde, que les différences et malentendus qui séparent les peuples et les nations pourront être atténués. Il est nécessaire, en conséquence, d'assurer le droit et le libre accès à toutes

informations, d'ordre scientifique, économique, social, religieux et politique, ainsi que l'échange de ces informations, le progrès des connaissances, le développement des relations culturelles, la pleine liberté de communication des nouvelles par la radio et la presse.

10. La servitude imposée, quelles que soient sa nature, sa forme et son apparence, doit être déclarée illégale et supprimée par toutes les nations et tous les peuples.

11. Les hommes doivent être à l'abri des arrestations, détentions, perquisitions et confiscations arbitraires; ils doivent jouir de garanties juridiques en cas d'arrestation ou d'accusation; ils doivent être assurés d'un jugement public équitable devant un jury ou un tribunal compétent et impartial, constitué conformément à la procédure judiciaire normale; le droit d'« habeas corpus » doit leur être garanti; il doit être interdit de leur infliger des peines arbitraires.

12. Le respect, au-dessus de toutes autres considérations, de la personne humaine et de ses conditions de vie doit être un principe directeur de toute conception des droits de l'homme. C'est pourquoi les droits énumérés ci-dessus ne peuvent avoir une signification tangible et recevoir une application pratique que :

a) si tous les êtres humains jouissent d'une sécurité véritable et ne font pas l'objet, de la part du gouvernement ou du parti au pouvoir, de distinctions arbitraires fondées sur la race, la couleur, la religion ou les opinions politiques;

b) s'il est interdit de procéder à la mobilisation ou la militarisation en temps de paix des ouvriers qui font grève ou protestent contre des conditions de travail qu'ils estiment injustes ou peu satisfaisantes;

c) si toutes les différences de traitement basées sur des raisons économiques ou politiques ainsi que la punition des délits relatifs aux opinions politiques ou religieuses et à l'exercice des cultes sont supprimées; la menace de camps de concentration ou de travail comme sanction pour les personnes d'opinions différentes de celles des autorités gouvernementales ou du parti politique prépondérant, doit disparaître complètement;

d) si, sous réserve des exigences de la morale et de la décence, toute censure de livres, de la presse, de la radiodiffusion et de l'art est abolie.

e) Les peuples ne doivent pas être soumis à la terreur d'une surveillance de police secrète, de l'arrestation ou de la torture. Ceci ne peut être réalisé que par la suppression de toute police politique et des camps de concentration dans tous les pays.

3) Les propositions ci-dessus de la Fédération américaine du travail protègent d'une façon fondamentale les droits des syndiqués et de leurs organisations. La Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social, à qui ces propositions ont été soumises, les a examinées puis renvoyées au Comité de rédaction chargé de rédiger une déclaration internationale des droits.

4) Sans aucun doute, de nombreux problèmes qui intéressent les travailleurs en général ou plus particulièrement les organisations syndicales et professionnelles, ne rentrent pas dans le cadre du man-

dat donné à la Commission des droits de l'homme. L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci 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 ». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution (*Constitution et Règlements*, Montréal, 1946).

5) Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics ; ensuite jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominant ou contrôlent l'activité des organisations syndicales ; et enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

6) La Fédération américaine du travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social :

PROJET DE RÉOLUTION

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :

- A) Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales ?
- B) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics ?
- C) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats ?

- D) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé ?
- E) Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays ?
- F) Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics ?
- G) Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?
- H) Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ?
- I) Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir ?
- J) Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leur intérêt, des mesures législatives ou administratives ?
- K) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer ?
- L) Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales ?
- M) Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes ?
- N) Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection ?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail, de rédiger sur la foi du résultat des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis, à l'effet :

- a) d'incorporer, dans la Déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus ;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental, et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

ANNEXE B

Principales publications du Bureau international du Travail concernant le droit syndical, les relations industrielles et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs.

ETUDES ET DOCUMENTS

Série A (Vie sociale) :

- N° 27. *Les relations industrielles aux Etats-Unis*, par H. B. BUTLER (1927).
- N° 28 à 32. *La liberté syndicale* (1927-1930), 5 volumes :
- Vol. I : Etude internationale.
 - Vol. II : Grande-Bretagne, Etat libre d'Irlande, France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse.
 - Vol. III : Allemagne, Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Etats baltes, Danemark, Norvège, Suède, Finlande.
 - Vol. IV : Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie.
 - Vol. V : Etats-Unis, Canada, Amérique latine, Afrique du Sud, Australie et Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Japon.
- N° 33, 35, 38. *Etudes sur les relations industrielles* (1930, 1932, 1935), 3 volumes.
- N° 34. *La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail* (1933) :
- Partie I : Problèmes généraux de la conciliation et de l'arbitrage.
 - Partie II : La conciliation et l'arbitrage dans les divers pays.
- N° 36. *Les relations industrielles en Grande-Bretagne*, par J. H. RICHARDSON (1933).
- N° 39. *Les conventions collectives* (1936).
- N° 40. *Les tribunaux du travail* (1938).
- N° 43. *British Joint Production Machinery* (1944).

RAPPORTS

La liberté syndicale en Hongrie (Documents rapportés par la mission d'information du B. I. T., 1921).

Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales (Conférence internationale du Travail, 26^{me} session, Genève, 1940).

La collaboration entre gouvernements-employeurs-travailleurs en temps de guerre (Conférence internationale du Travail, New-York, 1941).

Industrial Relations (Troisième Conférence du Travail des Etats d'Amérique Membres de l'O. I. T., Mexico, 1946).

Les relations industrielles dans les transports internes (Commission des transports internes, 2^{me} session, Genève, 1947).

En préparation ou sous presse

Enquête sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations des employeurs et des travailleurs.

Etudes sur les relations du travail et les méthodes de collaboration dans différents pays (par exemple, France, Pologne, Tchécoslovaquie).

Rapports sur les relations du travail et la coopération entre employeurs et travailleurs dans différentes industries (par exemple, fer et acier, industries mécaniques, industrie textile, bâtiment et travaux publics, production et raffinage du pétrole).

Rapport du Directeur général à la Conférence de New-Delhi (chapitre relatif aux relations industrielles).

Les organismes patronaux-ouvriers dans l'industrie aux Etats-Unis pendant la guerre.

DOCUMENTATION GÉNÉRALE

La *Revue internationale du Travail* analyse d'une façon continue la législation et la pratique en matière de droit syndical, de relations du travail, d'organisation sociale et économique, etc.

La *Série législative* publie depuis 1920 les principaux textes de loi relatifs aux mêmes sujets.

Le *Recueil international de jurisprudence du travail* a publié, de 1925 à 1938, pour certains pays importants (Etats-Unis, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie), les principaux arrêts judiciaires interprétant la législation du travail (droit syndical, conventions collectives, conciliation et arbitrage, tribunaux du travail, organisation sociale et économique, etc.).
