

## DÉCLARATION DE LA CSI SUR L'INEXÉCUTION PAR LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES DE SON MANDAT LORS DE LA 101<sup>E</sup> CIT

Juillet 2012

Pendant plus de 80 ans, la Commission de l'application des normes (CAN) de la Conférence a supervisé, à travers un processus tripartite, la mise en œuvre par les États membres des conventions ratifiées de l'Organisation internationale du travail (OIT). Toutefois, lors de la 101<sup>e</sup> Conférence internationale du travail (CIT), la CAN a été empêchée, pour la première fois, de remplir son mandat constitutionnel. Cette situation est la conséquence directe de la contestation par le Groupe des employeurs de l'existence d'un droit de grève international en vertu des Conventions de l'OIT et du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT (CEACR) d'interpréter les Conventions de l'OIT.

Au lieu de soulever ces inquiétudes auprès du Conseil d'administration de l'OIT, le forum approprié, le Groupe des employeurs a choisi de bloquer les travaux de la CAN. Leurs préoccupations n'ont été soulevées à aucun moment des consultations entre les deux porte-parole (travailleurs et employeurs) préalablement à la CIT.

Au début de la CIT, le Groupe des employeurs a d'abord insisté pour que le Groupe des travailleurs accepte de négocier une liste définitive de cas, extraite du rapport annuel de la CEACR, qui excluait tout cas abondant, même tangentiellement, la question du droit de grève. Bien qu'il existe fréquemment des désaccords sur des cas précis, c'était la première fois que le Groupe des employeurs refusait de débattre de l'application d'une convention fondamentale sur la base de ses propres points de vue concernant un domaine juridique. Deuxièmement, le Groupe des employeurs a cherché à inclure une clause dans l'étude d'ensemble de la CEACR stipulant qu'elle « n'est pas un texte adopté par les mandants tripartites de l'OIT » - autrement dit que le rapport n'a pas d'effet juridique réel ni même persuasif. Cette année, l'étude portait sur les huit conventions fondamentales de l'OIT et confirmait, notamment, l'analyse juridique de longue date selon laquelle la Convention n°87 (liberté syndicale) inclut le droit de grève. Le Groupe des employeurs a bloqué l'accord concernant une liste de cas en exigeant que le Groupe des travailleurs accepte la clause.

Ces deux conditions déraisonnables et inacceptables ont rendu impossible la poursuite des travaux importants de la CAN. Il ne s'agit pas simplement d'un échec des processus institutionnels. Cela signifie également que les travailleurs/euses du monde entier ont été privés d'une occasion importante, dans certains cas leur seule possibilité, de faire entendre leurs graves plaintes (notamment des menaces, des tortures et des assassinats) dans le forum tripartite international créé à cette fin pour que l'OIT y donne suite.

Tout au long de la Conférence, le Groupe des travailleurs s'est efforcé de trouver une solution, notamment en proposant une liste de cas neutre incluant de nombreux cas présentés par le Groupe des employeurs. Le Groupe des travailleurs avait également suggéré, dès le début, que le différend soit transmis au Conseil d'administration, ce que le Groupe des employeurs a initialement rejeté avec véhémence. Il a, en revanche, insisté sur la même série de revendications et a même quitté une séance de la CAN durant les négociations. Finalement, le Groupe des employeurs a accepté de soumettre la question au Conseil d'administration, mais uniquement après plusieurs jours et lorsque toute possibilité d'achever les travaux de la CAN était écartée.

La CSI accueille favorablement la proposition d'une discussion à venir à l'OIT. Les points de vue préliminaires de la CSI concernant cette question importante sont présentés ci-dessous, pouvant

être utiles aux syndicats pour aborder la question à l'échelle nationale et en vue des prochaines consultations tripartites informelles et du débat lors du Conseil d'administration en novembre 2012.

### **Le rôle de la Commission d'experts**

Aux termes de la Constitution de l'OIT, les États membres doivent soumettre des rapports sur leur législation et pratique nationales pour chacune des Conventions qu'ils ont ratifiées. L'examen de ces rapports incombait initialement à la Conférence internationale du travail (CIT) entre 1919 et 1926. Toutefois, dans la mesure où de nouvelles Conventions étaient adoptées et un plus grand nombre d'États ratifiaient les Conventions, la charge de travail de la CIT s'est accrue, de sorte que la CIT a adopté, en 1926, une résolution prévoyant la création de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) – qui était ensuite chargée d'examiner les rapports. Le mandat de la CEACR consistait, dans un premier temps, à étudier les voies et moyens en vue d'utiliser les rapports soumis sur les Conventions ratifiées « de la façon la meilleure et la plus complète ». <sup>1</sup> Son rôle consistait à analyser les informations fournies par les gouvernements et à présenter des observations sur les cas où les normes n'étaient pas adéquatement mises en œuvre. Toutefois, dans les notes préparées par le Bureau international du travail concernant la composition et les fonctions de la CEACR en 1926, il était reconnu que « son examen révélera certainement des cas où différentes interprétations des dispositions des Conventions semblent être adoptées dans différents pays. La Commission devrait attirer l'attention sur ces cas ». <sup>2</sup> Même à ce stade préliminaire, il était envisagé que l'interprétation des Conventions constitue vraisemblablement un élément intrinsèque de la fonction globale de la Commission.

Le Conseil d'administration a décidé, en 1947, de réviser le mandat de la CEACR et, à la suite de délibérations tripartites, a convenu que la CEACR serait ensuite appelée à examiner: 1) « les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties »; 2) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution; 3) les informations et rapports sur les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution ». <sup>3</sup> En outre, il a été décidé que la CEACR a pour tâche « d'indiquer dans quelle mesure la législation et la pratique dans chaque État sont conformes aux conventions ratifiées et aux obligations assumées par cet État en vertu de la Constitution de l'OIT. » <sup>4</sup>

La CEACR a souvent rappelé que son mandat ne prévoit pas qu'elle donne une interprétation définitive des Conventions mais a indiqué qu'afin d'exercer sa fonction de déterminer si les dispositions des Conventions sont respectées, elle doit examiner et exprimer des vues sur le contenu et le sens des dispositions des Conventions et déterminer leur portée juridique, s'il y a lieu. Elle a ajouté que « tant que ses vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de justice, elles sont réputées valables et communément admises ». La Commission considère que « le bon fonctionnement du système normatif de l'Organisation internationale du travail nécessite qu'un État ne puisse pas, à la fois contester les vues exprimées par la Commission d'experts au sujet de l'application d'une disposition d'une convention qu'il a ratifiée et s'abstenir de recourir à la procédure instituée pour obtenir une interprétation définitive de ladite convention; une telle situation nuirait à la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement du système normatif de l'OIT ». <sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Conférence internationale du travail, 8<sup>e</sup> session, 1926, compte-rendu final, annexe V, p. 429

<sup>2</sup> Id. p. 401

<sup>3</sup> Conférence internationale du travail, 99<sup>e</sup> session, 2010, rapport III (partie 1A), p.2

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> Conférence internationale du travail, 77<sup>e</sup> session, 1990, rapport III (partie 4A), p.8

Ce point de vue a suscité des controverses dans les années 1990, obligeant la Commission à clarifier sa position. Une fois de plus, elle a indiqué qu'elle ne considère pas que ses vues ont la même autorité qu'un organe judiciaire mais que les États membres ne devraient pas contester leur interprétation, tout en s'abstenant de recourir à la procédure instituée dans l'article 27(1) de la Constitution pour obtenir une interprétation définitive. La Commission a soutenu 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 ».<sup>6</sup>

Aux termes de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT « 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. »<sup>7</sup>

En outre, l'article 37(2) autorise le Conseil d'administration à soumettre à la CIT une proposition d'institution d'un tribunal en vue du règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une Convention. Bien que la création de ce tribunal ait été examinée et débattue, à ce jour il n'a pas été établi. Lors du dernier débat sur cette question au Conseil d'administration, le Groupe des employeurs n'a pas soutenu sa création. En l'absence d'un recours au tribunal et vu que le tribunal n'a pas été établi, un cadre d'interprétation a été développé pour combler les lacunes et « régler les difficultés quotidiennes sans devoir passer par la procédure complexe de demande d'un avis consultatif au tribunal ».<sup>8</sup> Il convient de noter que les tribunaux régionaux des droits de l'homme, notamment en Europe et en Amérique latine, prennent de plus en plus en compte les instruments de l'OIT et l'interprétation des organes de contrôle de l'OIT en matière de droits des travailleurs/euses. Il est, en outre, important de souligner que ces tribunaux n'hésitent pas en ce qui concerne le caractère faisant autorité des points de vue des organes de contrôle de l'OIT malgré l'absence, aujourd'hui, d'un tribunal de l'OIT<sup>9</sup>. Tel est également le cas des nombreuses cours suprêmes et constitutionnelles dans le monde entier.

Deux facteurs dans la composition de la CEACR ont une incidence non négligeable sur son rôle. Tout d'abord, la Commission base son travail sur les principes d'impartialité, d'indépendance et d'objectivité. Deuxièmement, les membres de la Commission sont des experts en matière de législation du travail et internationale. Ce sont d'éminents juristes nommés par le Conseil d'administration, sur une base tripartite, pour une période de trois ans renouvelable. Les experts ne sont pas rattachés à un État membre en particulier et, par conséquent, ne représentent pas les intérêts des gouvernements. Les membres de la Commission proviennent de toutes les régions du monde et bénéficient, dès lors, de l'expérience de divers systèmes juridiques, sociaux et économiques.<sup>10</sup>

L'interprétation des Conventions de l'OIT s'effectue, dans la pratique, à travers le mécanisme de contrôle existant, qui incombe essentiellement à la CEACR, une partie du travail d'interprétation étant réalisé à travers les comités tripartites, notamment la CAN et le Comité de la liberté syndicale

---

<sup>6</sup> Conférence internationale du travail, 78<sup>e</sup> session, 1991, rapport III (partie 4A), p.8

<sup>7</sup> Constitution de l'OIT, article 37 (1)

<sup>8</sup> CA, 256/SC/2/2, p. 3

<sup>9</sup> Institut international d'études sociales, F. Ebert and M. Oelz, *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of the ILO law in regional human rights courts*, 2012, p.13. En fait, comme il a été affirmé dans le passé, d'un point de vue strictement juridique, le système, sous sa forme actuelle, ne comporte aucune lacune, dans la mesure où il prévoit un système de règlement judiciaire des difficultés d'interprétation. Voir CA, 256/SC/2/2, p. 18.

<sup>10</sup> E. Gravel and C. Charbonneau –Jobin, p. 7

(CLS). La jurisprudence élaborée par la CEACR garantit que les États membres aient une meilleure compréhension des exigences des Conventions pour les appliquer et que les États qui ne les ont pas ratifiées aient une meilleure idée de la portée des obligations établies dans les Conventions qu'ils envisagent de ratifier. L'incertitude juridique ne fera que décourager la participation aux mécanismes internationaux en matière de travail, dans la mesure où les pays sont incertains quant à leurs obligations.<sup>11</sup>

### **Le droit de grève et la Convention n°87**

Le droit de grève a été reconnu comme « le corollaire indissociable du droit syndical » tant par la CEACR que par le Comité de la liberté syndicale (CLS).<sup>12</sup> La jurisprudence en matière de droit de grève est basée sur les articles 3 et 10 de la Convention n°87 qui reconnaît le droit des travailleurs/euses de constituer des organisations en vue de promouvoir et de défendre leurs intérêts professionnels et de formuler leurs propres programmes et activités.<sup>13</sup> Outre le droit inhérent à la Convention n°87, la Convention n°98 établit une protection contre les actes de discrimination antisyndicale et a été interprétée pour protéger les grévistes de sanctions punitives imposées par l'employeur.<sup>14</sup> Le droit de grève est également mentionné dans la Convention n°105 sur l'abolition du travail forcé (1957) qui interdit le recours au travail forcé ou obligatoire « en tant que punition pour avoir participé à des grèves » (article 1, sous-paragraphe (d)). Il est, en outre, mentionné dans la Recommandation n°92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires (1951), qui mentionne les grèves aux paragraphes 4 et 6 et stipule au paragraphe 7 qu'aucune disposition qu'elle contient « ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève ». <sup>15</sup> Ces instruments bénéficient, bien entendu, d'un soutien tripartite.<sup>16</sup>

« Durant les 40 ans de 1952 à 1992, le Groupe des employeurs n'a pas contesté la jurisprudence de l'OIT sur le droit de grève, élaborée par le CLS et la CEACR. Aucune raison apparente non plus ne justifiait une telle contestation, dans la mesure où les cas du CLS sont décidés par consensus tripartite, c'est-à-dire que les conclusions du CLS ont toujours nécessité le consentement des représentants des employeurs. Comme il n'y avait pas de disparité entre la jurisprudence du CLS et les conclusions de la CEACR, on pouvait considérer que les principes de cette dernière recueillaient également l'accord des employeurs représentés à l'OIT ». <sup>17</sup> Cela a changé en 1994 lorsque la jurisprudence de l'OIT a été contestée par le Groupe des employeurs, qui a annoncé qu'il estimait que les textes des Conventions n°87 et n°98 ne pouvaient conférer le droit global, détaillé et précis de mener des actions syndicales. En particulier, le Groupe des employeurs a contesté la portée du droit, tel qu'interprété par la CEACR, mais n'a pas nié son existence.

Le Groupe des employeurs a déclaré que les interprétations de la Convention n°87 par la CEACR en matière de droit de grève ne sont pas valables et que, par conséquent, un droit de grève

---

<sup>11</sup> Id, p.8

<sup>12</sup> *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition, (2006), paragraphe 523

<sup>13</sup> JM. Servais, *ILO Law and the Right to Strike*, 15 Canadian Lab. & Emp. L.J. 147, 2009-2010, p 150.

<sup>14</sup> *Recueil de décisions*, supra, paragraphe 675

<sup>15</sup> B. Gernigon, A. Odero and H. Guido, *Les principes de l'OIT sur le droit de grève*, Bureau international du travail, Genève, 1998, p.107 (note de bas de page 1)

<sup>16</sup> Le droit de grève est également mentionné dans plusieurs autres instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et cultures, article 8(1)(d); la Charte sociale européenne, article 6(4); la Charte interaméricaine des garanties sociales, article 27; 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 »), article 8(1)(b).

<sup>17</sup> T. Novitz, *Connecting Freedom of Association and the Right to Strike: European Dialogue with the ILO and its Potential Impact*, 15 Canadian Lab. & Emp. L.J., 2009-2010, p 476.

international n'existe pas. Nous considérons que les points de vue exprimés par la CEACR doivent prévaloir en l'absence d'une décision contraire d'un tribunal établi en vertu de l'article 37(2) ou d'un renvoi auprès de la CIJ. Cela est crucial pour la sécurité juridique dont ont besoin tous les mandants de l'OIT. Il est également important de souligner, à nouveau, que la Commission d'experts a examiné les questions soulevées par le Groupe des employeurs et les a rejetées en réaffirmant que le droit de grève découle de la Convention n°87.<sup>18</sup> Enfin, des organismes internationaux, régionaux et nationaux n'ont eu aucune difficulté à se fonder sur la jurisprudence des mécanismes de contrôle de l'OIT pour rendre des décisions en matière de droit de grève – notamment, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, la Cour européenne des droits de l'homme,<sup>19</sup> la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>20</sup> et des tribunaux nationaux.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Conférence internationale du travail, 101<sup>e</sup> session, rapport III (partie 1 B), p. 48

<sup>19</sup> Voir, par exemple, l'affaire Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie, requête n° 68959/01, 21 avril 2009

<sup>20</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire Baena-Ricardo et al. c. Panama. Fonds, réparations et frais, jugement du 2 février 2001, série C n° 72 au para. 156, à [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_72\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_ing.pdf) (en anglais).

<sup>21</sup> Voir, par exemple, l'affaire Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2012 SKQB 62 (CanLII), à <http://www.canlii.org/en/sk/skqb/doc/2012/2012skqb62/2012skqb62.html> (en anglais)