

LES DROITS DE L'HOMME ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

par *NICOLAS VALTICOS*

*Chef de la Division des normes internationales du travail
au Bureau International du Travail*

INTRODUCTION

Sur le plan national, la question de la protection des droits de l'homme s'est posée il y a déjà très longtemps, et cette protection a pu être obtenue, à des degrés divers, au fur et à mesure du développement de l'esprit et des institutions démocratiques de chaque pays. Sur le plan international, la question ne s'est posée que bien plus récemment, au fur et à mesure que s'est développé l'esprit international, que les gouvernants aussi bien que l'opinion publique se sont rendu compte de la nécessité de mesures concertées dans ce domaine et qu'en se développant, le droit international ne s'est plus limité à régler les relations extérieures des États entre eux, mais a de plus en plus tendu à la création d'un droit commun international, également applicable aux individus et protégeant notamment les libertés et les droits individuels fondamentaux¹.

Certes, dans le domaine des droits de l'homme, des accords internationaux avaient déjà été conclus il y a de nombreuses années pour la protection de certains groupes particuliers (lutte contre l'esclavage, mesures de protection de populations arriérées ou de minorités). Ce n'est toutefois qu'après les événements de la dernière guerre mondiale que la question de la protection internationale des droits de l'homme a été posée en tant que telle et qu'une série de mesures d'ensemble ont été prises ou sont actuellement en discussion pour assurer une telle protection. C'est ainsi que, faisant suite aux dispositions de l'article

1. Sur cette question, v. C. W. JENKS, *The Common Law of Mankind*, Londres, 1958 et *Human Rights and International Labour Standards*, Londres, 1960.— R. CASSIN, *L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle*, Études en l'honneur de Georges Scelle, Tome I, Paris, 1950, pp. 67-91.— H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, Londres, 1950.

55 de la Charte des Nations Unies, qui visent au « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales », l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des Droits de l'homme et que, pour assurer la protection des droits de l'homme par des textes ayant force obligatoire, les Nations Unies discutent depuis plusieurs années le texte de projets de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et à l'élaboration de mesures de mise en œuvre. C'est ainsi que, sur le plan régional, les États Membres du Conseil de l'Europe ont adopté, le 4 novembre 1950, une convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors que la Conférence internationale américaine a, en 1948, adopté, à Bogota, une déclaration des droits et devoirs de l'homme.

Parallèlement à cette évolution, qui consistait à assurer une protection des droits de l'homme par des mesures internationales, la notion elle-même des droits de l'homme a subi une évolution. Limitée au début à la protection des droits civils et politiques, comme en témoigne, par exemple, le texte de la Déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, elle s'est depuis étendue aux droits économiques et sociaux des individus. Cela ressort à la seule lecture du Préambule de la Constitution française de 1946, de la Déclaration de Bogota de 1948 comme de la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 ; cela est aussi évident du fait que les textes en discussion aux Nations Unies comportent deux projets de pactes différents, dont l'un porterait sur les droits civils et politiques et l'autre sur les droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, si la convention adoptée en 1950 par le Conseil de l'Europe ne vise que les droits civils et politiques, il ne faut pas perdre de vue le fait que le Conseil de l'Europe discute actuellement la question de l'adoption d'une charte sociale européenne qui, dans le domaine social, viendrait compléter cette convention.

Les mesures internationales qui tendent ainsi à assurer une protection générale des droits de l'homme ont, comme on le voit, été prises à une date récente — certaines même étant encore à l'état de projet — et elles sont la conséquence du sursaut de conscience de l'opinion mondiale qui a suivi la dernière guerre. Il peut être utile d'en rapprocher les mesures prises, dans le même esprit, par une organisation — l'Organisation internationale du Travail — qui, elle-même créée à la fin d'un conflit mondial, de la guerre de 1914-1918, visait, en s'occupant du sort des travailleurs, à améliorer la condition humaine. Créée en effet en 1919, comme l'indiquait le Préambule de sa Constitution, dans un but de justice et d'humanité, aussi bien que pour assurer une paix mondiale durable fondée sur la justice sociale, cette organisation a, au cours

de ses quarante années d'existence, eu à prendre de nombreuses mesures en vue de garantir certains des droits de l'homme qui rentrent le plus directement dans ses préoccupations. Le moment peut paraître venu de les passer rapidement en revue et d'en apprécier les résultats.

Le bilan, évidemment, sera plus ou moins étendu selon la portée que l'on donnera à la notion des droits de l'homme.

Si l'on prend ceux-ci dans l'acception la plus large, qui comprend non seulement les droits civils et politiques mais aussi les droits sociaux mentionnés par la Déclaration universelle des Droits de l'homme, on constatera que la plupart des 115 conventions et des 114 recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail portent sur ce domaine.

Pour ne prendre que certains exemples, on peut ainsi signaler que le droit à la sécurité sociale, qui a été affirmé d'une manière générale dans l'art. 22 de la Déclaration universelle et confirmé en de multiples aspects dans l'art. 25 par. 1, a fait l'objet de 20 conventions internationales du travail et de 30 recommandations. La protection contre le chômage, que vise l'art. 23 par. 1, de la Déclaration, a fait l'objet, en plus de certains textes sur la sécurité sociale qui viennent d'être mentionnés, de nombreuses conventions sur le recrutement de la main-d'œuvre, l'organisation du service de l'emploi, le placement et les contrats de travail. Le droit à une juste rémunération, que proclame l'art. 23 par. 3 de la Déclaration, a aussi fait l'objet de diverses conventions et recommandations, parmi lesquelles celles qui portent sur les méthodes de fixation des salaires minima et sur la protection du salaire. Le droit des hommes au repos, à la limitation de la durée du travail et aux congés payés, que prévoit l'art. 24 de la Déclaration, a fait l'objet de 12 conventions et de 16 recommandations. De nombreuses conventions et recommandations sont consacrées à la protection de la maternité et de l'enfance, visée par l'art. 25 par. 2 de la Déclaration, alors que d'autres traitent d'une manière plus générale de la protection des femmes, et non seulement des mères. De même, en ce qui concerne le droit à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, qui est affirmé par l'art. 23 par. 1 de la Déclaration, la Conférence a adopté plus de 10 conventions, dont certaines relatives aux conditions de transport et de travail des travailleurs migrants et d'autres touchant à la sécurité et à l'hygiène du travail pour diverses catégories de travailleurs (depuis les ouvriers du bâtiment, les peintres, les dockers, jusqu'aux travailleurs des plantations et aux travailleurs exposés aux radiations ionisantes).

Ainsi, si l'on voulait envisager les droits de l'homme dans leur acception la plus large qui comprend aussi les droits dits économiques et sociaux, on serait amené à dresser le bilan de la majeure partie de

l'œuvre normative de l'Organisation internationale du Travail². C'est un but plus limité et plus précis que vise la présente étude : à savoir la contribution que cette organisation a pu apporter à la protection des libertés individuelles fondamentales.

Même ainsi circonscrit, le contenu de la présente étude demeure singulièrement vaste : c'est qu'en effet, s'il est vrai que l'objectif fondamental de l'Organisation internationale du Travail est de favoriser la promotion de la justice sociale et, par l'amélioration des conditions de travail, de contribuer à assurer une paix mondiale durable, le progrès social poursuivi par l'Organisation ne se limite pas uniquement à l'amélioration des conditions matérielles de vie et de travail. L'objectif de l'O.I.T. est manifestement la poursuite du progrès social dans un climat de liberté. A la fin de la première guerre mondiale, en 1919, le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, qui devait devenir la Constitution de l'O.I.T., mentionnait déjà, plus spécialement, l'affirmation du principe de la liberté syndicale comme l'un des objectifs de l'Organisation. A la fin de la seconde guerre mondiale, en 1944, dans une Déclaration sur les buts et objectifs de l'O.I.T. adoptée à Philadelphie, qui fait partie intégrante de la Constitution de l'O.I.T., la Conférence a affirmé, parmi les principes fondamentaux de l'Organisation, que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » et que « 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 ». Enfin, en 1958, à l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, la Conférence internationale du Travail, dans une résolution adoptée à l'unanimité, a tenu à proclamer que « la protection des droits de l'homme par un régime de droit sur la base des libertés fondamentales, telles que la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion pacifique et d'association, et la garantie que nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé, qui sont toutes proclamées par la Déclaration universelle des droits de l'homme, est d'une importance fondamentale pour atteindre les objectifs de l'Organisation internationale du Travail ». Après avoir rappelé qu'une série de conventions et de recommandations ont été adoptées dans ce domaine, cette résolution s'achève par une déclaration solennelle « que l'O.I.T. s'engage à poursuivre sa collaboration avec

2. Une étude des progrès réalisés en ce qui concerne ceux des droits de l'homme, conçus dans leur plus large acception, qui relèvent de la compétence de l'O.I.T., a été soumise à la 14^{ème} session de la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, à New York, en mars-avril 1958 (v. Nations Unies, Doc. E/CN. 4/758 Add. 1).

les Nations Unies pour assurer le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de la dignité et de la valeur de la personne humaine ».

Les déclarations et résolutions qui précèdent, comme celles des autres organisations qui ont été rappelées plus haut, constituent, à l'échelon international, une manifestation analogue à celle qui se produit à l'échelon national lorsque, s'agissant d'une question aussi essentielle que celle des droits de l'homme, on s'attache à définir et proclamer solennellement ces droits. On a évidemment, tant pour les déclarations nationales que pour les déclarations internationales, pu discuter leur valeur et leur portée. Il n'en reste pas moins que, si imparfaites que soient les obligations qui en résultent et les sanctions qui les accompagnent, de telles déclarations peuvent avoir un retentissement et une influence qui dépassent considérablement leur portée juridique proprement dite. Et l'on verra notamment plus bas les conséquences qui ont été tirées, pour l'établissement d'une procédure de sauvegarde des droits syndicaux, du fait que le principe de la liberté syndicale figure dans le Préambule de la Constitution de l'O.I.T.

Quoi qu'il en soit, une fois que les principes directeurs de l'Organisation eurent été exposés dans une forme solennelle, il restait évidemment à assurer de manière plus concrète la protection des droits ainsi définis. Ce fut essentiellement l'œuvre des conventions adoptées et des procédures mises en œuvre dans ce domaine.

Ce n'est pas ici le lieu d'exposer en détail le système des conventions internationales du travail³. Rappelons brièvement qu'il s'agit de textes adoptés à la majorité des deux tiers par une assemblée — la Conférence internationale du Travail — groupant les délégations des **États Membres** de l'Organisation internationale du Travail⁴, ces délégations présentant

3. V. not. G. SCELLE, *L'Organisation internationale du Travail et le B.I.T.*, 1930, pp. 181-185.— C. W. JENKS, *Some characteristics of International Labour Conventions*, Canadian Bar Review, vol. XIII, 1935, pp. 448-462, et *Are International Labour Conventions Agreements between Governments?*, *ibid.*, vol. XV, 1937, pp. 574-578.— MAHAIM, *Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail*, Revue internationale du Travail, vol. XX, n° 6, 1929, pp. 807-838 ; du même, *Les conventions internationales du travail*, Revue de droit international et de législation comp., 1929, pp. 690-734, et 1930, pp. 123-146.— J. MORELLET, *Un type original de traités : les conventions internationales du travail*, Rev. crit. de d.i.p., 1938, p. 1 et s.— TROCLET, *Législation sociale internationale*, Bruxelles, 1952, pp. 574-578.— N. VALTICOS, *Conventions internationales du travail et droit interne*, Rev. crit. de d.i.p., 1955, n° 2, pp. 251-288. V. aussi la préface et la note explicative du *Code international du Travail 1951*, vol. I, Genève, 1954.

4. Cette Organisation compte actuellement 83 États Membres.

la particularité de comprendre chacune deux représentants du gouvernement, un des employeurs et un des travailleurs du pays intéressé. Les conventions ainsi adoptées doivent être soumises, dans un délai de 12 ou 18 mois, aux autorités compétentes de chaque État Membre, c'est-à-dire en règle générale aux autorités législatives. Elles deviennent obligatoires pour ces États si ceux-ci procèdent à leur ratification et ceux-ci doivent alors les appliquer dans leur territoire métropolitain, alors que, pour leurs territoires non métropolitains, les conventions sont applicables selon ce qui est prévu dans les déclarations qui doivent être communiquées au Bureau international du Travail pour chaque territoire, conformément à l'art. 35 de la Constitution de l'O.I.T. En plus des conventions, la Conférence internationale du Travail adopte des recommandations qui, tout en devant être aussi soumises aux autorités nationales compétentes, ne sont pas susceptibles de créer des obligations internationales, mais sont destinées à guider les gouvernements dans leur action. Un mécanisme original et détaillé de contrôle de l'application des conventions et recommandations⁵, prévoyant notamment l'envoi de rapports sur les conventions, tant ratifiées que non ratifiées, et sur les recommandations, et l'examen de ces rapports par une commission d'experts indépendants aussi bien que par la Conférence internationale du Travail elle-même, tend à accroître l'efficacité de ce système. Dans certains cas, ce mécanisme a été complété par l'établissement de procédures spéciales.

Quelles ont été, dans ce cadre général, les mesures prises pour assurer aux travailleurs certaines libertés fondamentales ?

Elles peuvent être groupées autour de trois idées essentielles : assurer la liberté pour l'individu de choisir un travail en le protégeant contre le travail forcé, assurer l'égalité de chances dans le travail en luttant contre la discrimination et enfin permettre aux travailleurs, comme aussi aux employeurs, de s'associer librement pour défendre leurs intérêts. La protection contre le travail forcé, la protection contre la discrimination et la protection de la liberté syndicale constituent donc les trois problèmes qui seront examinés successivement ci-dessous.

5. V. not. SCELLE, *op. cit.*, pp. 186-194.— MORELLET, *op. cit.*, pp. 11-19.— MCNAIR, *The Committee of Experts on Article 408*, British Year Book of International Law, 1933, p. 143 et s.— VAN ASBECK, *Une Commission d'Experts*, Symbolæ Verzijl, La Haye, 1958, pp. 9-21 et *Quelques aspects du contrôle international non judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales*, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht (vol. en l'honneur du Prof. François), Leyde, 1959, pp. 27-41.— LANDY, *L'application effective des normes internationales du travail*, Rev. int. du trav., vol. LXVIII, nos 4-5, 1953, pp. 368-386.— ZARRAS, *Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail*, Paris, 1937.

PROTECTION CONTRE LE TRAVAIL FORCÉ

La lutte contre l'esclavage fut, comme on le sait, une des premières questions à propos desquelles des mesures internationales ont été prises dans le domaine des droits de l'homme puisque le Traité de Vienne lui-même, en 1815, contenait des dispositions tendant à le proscrire.

Forme voisine, et également contraire à toute dignité humaine, le travail forcé a, dès les premières années de la création de l'Organisation internationale du Travail et, pratiquement, sans arrêt jusqu'à ce jour, été un des problèmes qui ont le plus retenu son attention.

C'est en effet un même souci humanitaire d'ordre général qui inspire la lutte contre l'esclavage et contre le travail forcé. Il n'est donc pas étonnant que l'Organisation des Nations Unies⁶, comme certaines organisations de caractère régional⁷, se soient également attachées à proscrire le travail forcé et que, dans ce domaine, une collaboration étroite se soit en outre constamment manifestée entre l'Organisation internationale du Travail, d'une part et, d'autre part, la Société des Nations, puis l'Organisation des Nations Unies.

La collaboration de l'O.I.T. avec la S.D.N. a débuté dès 1921, dans le cadre des travaux de la Commission permanente des mandats aussi bien que de ceux qui ont abouti, en septembre 1926, à l'adoption, par l'Assemblée de la S.D.N., de la convention relative à l'esclavage. Lorsqu'elle adopta le texte de cette convention, l'Assemblée attira l'attention sur l'importance des travaux que le Bureau international du Travail avait entrepris en vue d'éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène une situation analogue à l'esclavage. De son côté, le B.I.T. s'était préoccupé de la question du travail dans les colonies et pays sous mandat et avait institué, en mai 1926, une Commission d'experts en matière de travail indigène, qui plaça les questions du travail forcé et du travail par contrat à long terme au premier rang de celles qui pourraient faire l'objet d'une action internationale. A la suite des travaux de cette commission, la Conférence internationale du Travail adopta, en juin 1930, une Convention (n° 29) sur le travail forcé, qui est un des textes les plus importants qu'elle ait élaborés.

Cette convention visait plus particulièrement les territoires coloniaux ou ceux dont les conditions étaient voisines mais, par la généralité de ses termes, elle est aussi bien applicable à tout pays, quel que

6. Voir art. 23, par. 1 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme qui consacre le libre choix du travail.

7. V. art. 4, par. 2 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée en 1950 par les États Membres du Conseil de l'Europe : « Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire ».

soit son statut. La convention prévoit que les États qui la ratifient s'engagent « à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible ». Elle définit ce qu'on appelle travail forcé comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ». Elle exclut de cette définition le travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire, le travail faisant partie des obligations civiques normales des citoyens (comme par exemple l'obligation de participer à un jury criminel), le travail pénitentiaire exigé à la suite d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à condition qu'il soit exécuté sous la surveillance des autorités publiques et que les individus ne soient pas concédés ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées, le travail en cas de force majeure et les menus travaux de village. Elle interdit le travail forcé, quel qu'il soit, au profit des particuliers, le travail forcé des enfants de moins de 18 ans, des femmes quel que soit leur âge, et des personnes âgées de plus de 45 ans, le travail forcé à titre de méthode de répression collective et le travail forcé pour des travaux souterrains dans les mines. Elle autorise, à titre transitoire, certaines formes de travail forcé mais uniquement pour des fins publiques et à titre exceptionnel et prévoit les conditions et les garanties pour l'imposition d'un tel travail. En d'autres termes, la convention vise sinon l'abolition complète et immédiate de toutes les formes directes ou indirectes de travail forcé, du moins la prohibition des méthodes les plus condamnables et la disparition progressive des pratiques tolérables qui seraient soumises entretemps à des règles strictes tendant à éviter les abus.

Cette convention a été un des instruments qui ont eu le plus large retentissement et dont l'influence a été la plus considérable. Sur le plan des obligations internationales, elle a été ratifiée par 61 États et a été déclarée applicable sans modification à 92 territoires et en outre à deux autres territoires avec certaines modifications. Sur le plan des faits, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations remarquait, 25 ans après son adoption, en 1955⁸, que le travail forcé, tel qu'il était prévu sous certaines conditions dans cette convention, avait à peu près disparu dans la grande majorité des territoires dont elle avait pu examiner les rapports. Seuls quelques territoires

8. Conférence internationale du Travail, 38^{ème} session, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport III, Partie IV), Genève, 1955, p. 8.

avaient encore recours, comme la convention en prévoit elle-même la possibilité, au travail forcé pour le portage, les cultures vivrières ou les travaux publics. En outre, dans certains territoires, il n'était plus fait usage des dispositions législatives qui prévoyaient la possibilité de recourir au travail forcé et l'abrogation expresse de ces dispositions devait intervenir dans un proche avenir.

Pour compléter cette interdiction ou limitation du travail forcé plusieurs conventions complémentaires furent adoptées par la Conférence internationale du Travail au cours des années qui suivirent, notamment en matière de recrutement des travailleurs indigènes, de contrats de travail des travailleurs indigènes et de sanctions pénales imposées aux travailleurs indigènes pour manquement au contrat de travail.

A la fin de la seconde guerre mondiale, la question du travail forcé vint à être abordée d'une manière plus générale. On remarqua en effet qu'en dehors des formes de travail forcé qu'on avait connues, dans certains territoires coloniaux ou autres, en vue d'obtenir de la main-d'œuvre, des systèmes différents et graves de travail forcé s'étaient développés dans d'autres pays du monde. Soulevée en 1947 par la Fédération américaine du travail, cette question fit l'objet d'échanges de vues entre les organes des Nations Unies et de l'O.I.T. et aboutit à la création, en 1951, par ces deux organisations, d'un Comité spécial du travail forcé chargé d'étudier la nature et l'étendue du problème. Ce comité présenta, en 1953, un rapport très détaillé sur la question et son effort fut poursuivi par un Comité du travail forcé établi par le Conseil d'administration du B.I.T., qui présenta des rapports en 1956, 1957 et 1959. Les travaux de ces comités firent ressortir l'existence dans le monde de diverses catégories de travail forcé : le travail forcé en tant que moyen de coercition ou d'éducation politique, en tant que moyen normal et régulier d'exécuter les programmes et les projets de développement économique de l'État et en tant que sanction des infractions à la discipline du travail.

Dans le rapport qu'il présenta en 1953, le Comité spécial du travail forcé conclut que son enquête avait révélé « l'existence de systèmes de travail forcé d'un caractère si grave qu'ils menacent sérieusement les droits fondamentaux de la personne humaine et compromettent la liberté et la condition des travailleurs au mépris des dispositions et des principes des Nations Unies ».

A la suite de ces travaux, il apparut qu'il était nécessaire, sur le plan normatif, d'intensifier la lutte contre le travail forcé en adoptant un texte prévoyant l'abolition immédiate des formes de travail forcé révélées par l'enquête. C'est la raison pour laquelle la Conférence inter-

nationale du Travail adopta, en 1957, une convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé qui prévoit, pour les États qui la ratifient, l'engagement de 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/ 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».

Cette convention a, en trois ans, eu un retentissement considérable puisqu'au milieu de l'année 1960 elle avait déjà recueilli 33 ratifications et est applicable à 42 territoires sans modification et à quatre territoires avec certaines modifications. En outre, plusieurs autres pays ont engagé la procédure de ratification de ce texte.

De son côté, le Conseil d'administration du B.I.T., dans son désir de continuer à suivre de près cette question, a décidé que, conformément à la procédure prévue par l'article 19 de la Constitution de l'O.I.T., il serait demandé, en 1961, à tous les États qui n'auraient pas ratifié les conventions sur le travail forcé, de fournir un rapport indiquant l'état de leur législation et de leur pratique en la matière, en précisant dans quelle mesure ils ont donné suite ou ils se proposent de donner suite à ces conventions et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent leur ratification. De cette manière, parallèlement à la procédure régulière de contrôle qui s'applique aux États liés par la convention, la situation des pays qui ne l'ont pas encore ratifiée continuerait à être suivie de près.

PROTECTION CONTRE LA DISCRIMINATION

La liberté pour l'individu de choisir un travail, que vise à assurer la lutte contre le travail forcé, resterait souvent illusoire si l'individu devait être, à un titre quelconque, en butte à des discriminations qui limiteraient ses chances de trouver un emploi ou qui le défavoriseraient du point de vue des conditions de travail.

Déjà, en elle-même, toute discrimination présente un caractère humiliant incompatible avec la dignité humaine. C'est pourquoi elle

se trouve condamnée tant par la Charte des Nations Unies⁹ et par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948¹⁰, que, sur le plan régional, par la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, adoptée à Bogota en 1948 par la Conférence des États américains¹¹ et par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée à Rome en 1950 par les États Membres du Conseil de l'Europe¹².

Moralement humiliante et inacceptable dans son principe, la discrimination peut aussi avoir des conséquences matérielles particulièrement graves lorsqu'elle se manifeste en matière d'emploi et de conditions de travail. Aussi n'est-il pas surprenant que, comme on l'a indiqué plus haut, la Déclaration de Philadelphie qui, en 1944, a affirmé à nouveau les principaux objectifs de l'Organisation internationale du travail, contient le passage suivant : « 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 ».

Du reste, sur le plan des normes internationales, la question de la discrimination avait dès les origines préoccupé la Conférence internationale du travail. La question fut cependant abordée au début de manière fragmentaire et sur des plans différents, et la lutte contre la discrimination a ainsi passé par plusieurs étapes.

C'est ainsi que l'on s'attacha d'abord, par des instruments distincts, à protéger des groupes particuliers de travailleurs contre des formes de discrimination particulièrement pénibles ou l'ensemble des travailleurs contre certaines formes de discrimination. Dans d'autres instruments, de portée plus étendue, ce fut la généralité même des ter-

9. V. art. 55 qui vise le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales « pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

10. V. art. 2 : « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation... ». Dans le domaine plus particulier du salaire, v. art. 23, par. 2 : « Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal ».

11. V. art. II : « Toutes les personnes, sans distinction de race, de sexe, de langue, de religion ou autre sont égales devant la loi et ont les droits et les devoirs consacrés dans cette Déclaration ».

12. V. art. 14 : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

mes employés qui assura la protection des diverses catégories de travailleurs. C'est enfin à une date récente qu'un texte spécial fut adopté pour lutter dans son ensemble contre la discrimination en matière d'emploi.

Les textes qui visent à protéger des groupes particuliers de travailleurs contre certaines formes de discrimination concernent, entre autres, les étrangers, les travailleurs migrants, les travailleurs agricoles, les travailleurs indigènes, les travailleurs des territoires non métropolitains et, à certains égards, les femmes.

La protection des travailleurs étrangers est une question qui a souvent préoccupé la Conférence internationale du travail¹³. Mentionnée dans le Préambule de la Constitution de l'Organisation comme un des objectifs de l'O.I.T., elle a fait l'objet de quatre conventions ayant directement pour objet cette question. L'une de ces conventions, qui vise à assurer l'égalité de traitement entre nationaux et non nationaux en matière de réparation des accidents du travail, date de 1925 (convention n° 19) et est un des textes qui ont été acceptés par le plus grand nombre d'États et de territoires¹⁴. Une autre convention, qui a eu en vérité un retentissement moindre (convention n° 48), date de 1935 et avait trait à la conservation des droits à pension des migrants. En outre, en 1961, la Conférence internationale du travail examinera la question de l'égalité de traitement des nationaux et des non nationaux en matière de sécurité sociale, en vue de l'adoption d'un instrument international.

Pour une catégorie spéciale d'étrangers, les travailleurs migrants, une convention, adoptée en 1939 et révisée en 1949 (conventions nos 66 et 97) prévoit que les États qui la ratifient s'engagent, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, à appliquer aux immigrants qui se trouvent légalement dans le territoire un traitement non moins favorable que celui appliqué à leurs propres ressortissants en matière de rémunération, de liberté syndicale, de logement, de sécurité sociale, d'impôts et d'action en justice¹⁵.

La protection des travailleurs agricoles contre toute discrimination a également donné lieu à l'adoption de certains textes qui sont apparus nécessaires dès le début de l'activité de l'O.I.T., pour éviter que les travailleurs agricoles, moins organisés et plus dispersés que ceux de

13. Voir *L'application des conventions internationales du travail aux travailleurs étrangers*, Revue critique de droit international privé, 1957, n° 1, pp. 19-30.

14. Cette convention a été ratifiée par 51 États et est applicable à 54 territoires sans modification et à 2 territoires avec certaines modifications.

15. La convention n° 97 était ratifiée en juin 1960 par 12 États et applicable à 9 territoires sans modification et à 3 territoires avec modifications.

l'industrie, ne bénéficient pas des mesures prises en faveur de ces derniers. C'est ainsi que dans deux domaines, celui du droit d'association ¹⁶ et celui de la réparation des accidents du travail ¹⁷, deux conventions prévoient que les travailleurs agricoles bénéficieront des mêmes droits, dans ces matières, que ceux de l'industrie, alors que dans plusieurs autres domaines (sécurité sociale, fixation de salaires minima, congés payés, etc.) des conventions établissent des normes analogues à celles contenues dans des textes relatifs aux travailleurs de l'industrie.

Une catégorie qui a également fait l'objet de certaines mesures de protection contre la discrimination est celle des travailleurs « indigènes ». En effet, certaines mesures mentionnées plus haut, à propos du travail forcé, visaient à réglementer ou interdire diverses formes de contrainte indirecte au travail de caractère discriminatoire, comme le recrutement, les contrats de travail de longue durée ou les sanctions pénales pour les manquements aux contrats de travail. Ces mesures tendaient non seulement à protéger les travailleurs indigènes contre certains abus, mais aussi à supprimer progressivement certaines dispositions discriminatoires à l'égard des travailleurs indigènes. On peut signaler en particulier le fait que la convention (n° 104) sur l'abolition des sanctions pénales (travailleurs indigènes) de 1955 prévoit entre autres l'abolition des sanctions pénales pour manquements au contrat de travail qui sont applicables aux seuls travailleurs indigènes. L'évolution qui se produisit, avec un rythme accru depuis la dernière guerre, permit, en 1955, à la Commission d'experts pour l'application des conventions de constater la disparition progressive, dans les législations locales, des dispositions spéciales qui limitaient la protection des populations indigènes et l'adoption de mesures qui s'appliquent indistinctement à tous les travailleurs des territoires, quelle que soit leur origine ¹⁸.

La protection des travailleurs « indigènes » dont il est question ne porte du reste pas uniquement sur ceux des territoires non métropolitains mais aussi sur ceux du territoire métropolitain des États Membres.

Des mesures particulières propres à ces deux catégories de travailleurs ont d'ailleurs été adoptées, en plus de celles qui viennent d'être exposées.

Ainsi, pour les travailleurs des territoires non métropolitains, la

16. La convention n° 11 était ratifiée en juin 1960 par 51 États et applicable à 31 territoires.

17. La convention n° 12 était ratifiée en juin 1960 par 34 États et applicable à 6 territoires.

18. Conférence internationale du Travail, 38^{ème} session, 1955 (Rapport III, Partie IV), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 7, par. 32.

Conférence internationale du travail s'efforça, en 1947, d'assurer leur protection contre la discrimination par un texte de portée plus générale. Elle adopta, cette année-là, une convention (n° 82) qui vise à promouvoir dans ces territoires une politique de progrès social tendant au bien-être et au développement des peuples de ces territoires, et cette convention dispose dans sa partie VI que l'un des objets de cette politique doit être de supprimer toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la croyance, l'appartenance à un groupement traditionnel, ou l'affiliation syndicale, en matière de législation du travail, d'emploi, de formation professionnelle, de conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, de discipline, de négociation collective et de taux de salaires ¹⁹.

Si l'on envisage maintenant la situation dans les pays indépendants, il est une catégorie, souvent très défavorisée, dont la Conférence internationale du travail a aussi voulu assurer la protection. Par une convention adoptée en 1957 (n° 107) elle a voulu assurer la protection et l'intégration dans la communauté nationale des populations aborigènes et d'autres populations tribales et semi-tribales que leur situation empêche de bénéficier pleinement des droits et des avantages dont jouissent les autres éléments de la population. A cet effet, la convention prévoit notamment l'adoption de mesures pour permettre à ces populations de bénéficier, dans des conditions d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres éléments de la population, pour promouvoir le développement de ces populations ainsi que l'amélioration de leur niveau de vie et pour créer des possibilités d'intégration nationale, à l'exclusion de toute mesure artificielle, de ces populations et sans recours à la force ou à la coercition. La convention prévoit l'adoption de mesures spéciales de protection pour ces populations tant que leur situation nécessitera de telles mesures, mais dispose que celles-ci ne doivent ni créer ou prolonger un état de ségrégation ni porter atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits attachés à la qualité de citoyen. Bien que de date récente, cette convention a déjà été ratifiée par 12 États, principalement situés en Amérique latine, en Asie et en Afrique, et d'autres ratifications sont en cours.

Le risque que l'on vient d'évoquer, de voir des mesures de protection aboutir à des mesures de discrimination, s'est aussi présenté dans un domaine tout différent, celui de la protection des femmes. On a en

19. Cette convention a été ratifiée par la Belgique, la France, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni et est applicable à 51 territoires sans modification relative à cette partie de la convention et à 15 territoires avec certaines modifications à cet égard.

effet pu craindre que dans certains cas, des mesures préconisées pour assurer aux femmes une protection spéciale risqueraient de se retourner contre celles-ci et de susciter une certaine discrimination à leur encontre. C'est pourquoi les conventions sur la protection de la maternité, dont la première a été adoptée en 1919, et une seconde, qui a porté révision de la première, datée de 1952²⁰, prévoient expressément que l'indemnité qui doit être versée à la femme pendant la durée du congé de maternité doit être prélevée sur les fonds publics ou être fournie par un système d'assurance, l'indemnité ne pouvant en aucun cas être mise à la charge de l'employeur. Le but de cette disposition est de ne pas amener l'employeur à pratiquer une politique de discrimination contre l'emploi des femmes pour éviter d'avoir à verser l'indemnité de maternité. Pour cette même raison, la convention révisée en 1952 prévoit que les contributions ou taxes qui peuvent être réclamées pour financer le versement des prestations de maternité doivent être calculées d'après le nombre total des hommes et des femmes employés dans les entreprises, sans distinction de sexe.

On pourrait relever aussi divers autres textes qui visent à protéger les travailleuses contre la discrimination, comme par exemple en ce qui concerne la formation professionnelle²¹, etc. Cependant, en matière de protection des femmes contre la discrimination, la principale question demeure à l'heure actuelle celle de l'égalité de rémunération. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale a de tout temps constitué un des objectifs principaux de l'Organisation. Il a été affirmé en 1919, puis à nouveau en 1946, dans le Préambule de la Constitution de l'O.I.T., puis dans de nombreux textes, jusqu'au moment où, après la dernière guerre, la question a fait l'objet d'un examen d'ensemble qui répondait aussi à une demande émanant du Conseil économique et social des Nations Unies et qui a abouti en 1951 à l'adoption de la convention (n° 100) concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Une difficulté qui s'était présentée lorsqu'il s'est agi d'établir des règles internationales en la matière est que les méthodes en vigueur dans les différents pays pour la fixation des taux de salaires sont différentes et que l'État, dans certains cas, n'intervient pas dans la fixation de ces taux ou n'intervient qu'indirectement ou n'intervient que pour certaines catégories de travailleurs. Pour résoudre cette diffi-

20. Conventions nos 3 et 103, ratifiées respectivement par 19 et 7 États.

21. V. Recommandation (n° 88) sur la formation professionnelle (adultes), 1950, par. 8.

culté, la convention prévoit essentiellement que les États qui la ratifient devront, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur dans chaque pays en la matière, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec ces méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Cette convention, que complète une recommandation, a été une de celles qui, malgré la souplesse de sa rédaction, a certainement exercé la plus grande influence. Le fait que, neuf ans après son adoption, elle ait déjà recueilli 34 ratifications, n'est qu'une des illustrations de l'intérêt qu'elle a soulevé.

Si importants que soient les textes qui ont été ainsi rapidement passés en revue, il apparaît bien qu'ils n'interdisent la discrimination que vis-à-vis de certaines catégories de travailleurs (étrangers, migrants, travailleurs agricoles, travailleurs indigènes, travailleurs des territoires non métropolitains, femmes) et parfois, à certains égards spéciaux (par exemple réparation des accidents du travail, sécurité sociale, rémunération, droit d'association). Dans ce dernier domaine, une place spéciale doit être faite à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, de 1949, qui, comme on le verra, vise à protéger l'ensemble des travailleurs contre des actes de discrimination du fait de leur affiliation ou de leurs activités syndicales.

Ce serait cependant une erreur de considérer que seules les dispositions interdisant expressément la discrimination assurent une protection contre des mesures discriminatoires. Dans de très nombreuses conventions, le champ d'application est volontairement défini de manière si générale qu'il aboutit, de ce fait, à interdire toute discrimination entre les travailleurs. On peut en citer un exemple entre plusieurs : la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dont il sera question plus loin, prévoit en son article 2 que « les travailleurs et les employeurs *sans distinction d'aucune sorte* ont le droit... de constituer des organisations... etc. ». Les travaux préparatoires de cette convention montrent clairement qu'en adoptant ce texte général, au lieu d'une définition qui aurait énuméré les différentes sortes de discrimination interdites, la Conférence internationale du Travail a entendu expressément garantir la liberté syndicale *sans distinction ou discrimination d'aucune nature*²². La très grande majorité des conventions internationales du travail sont ainsi d'une portée gé-

22. V. *L'application des conventions internationales du travail aux travailleurs étrangers*, préc. pp. 25-26, et le *Code international du Travail 1951*, Genève, 1954, vol. I, note 3 sous art. 857, p. 770.

nérale et seules quelques unes d'entre elles qui, presque toutes, traitent de questions d'assurance et de sécurité sociale, prévoient, pour ce qui est des étrangers, certaines possibilités de dérogation.

Pour compléter les différentes mesures qui viennent ainsi d'être décrites, il est apparu, il y a quelques années, que le moment était venu d'aborder dans son ensemble, de manière plus directe, la question de la discrimination en matière d'emploi. Le Conseil économique et social des Nations Unies avait du reste lui-même, en 1954, invité l'O.I.T. à entreprendre une étude de la question.

A la suite de cette étude, la Conférence internationale du Travail a, en 1958, adopté deux textes importants en cette matière : une convention et une recommandation. La convention, dont le préambule rappelle d'ailleurs les termes de la Déclaration de Philadelphie et de la Déclaration universelle des droits de l'homme contre la discrimination, commence par définir le terme de discrimination en la définissant comme « toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession ». Cette énumération n'est d'ailleurs nullement limitative, la convention prévoyant aussi qu'on peut considérer comme également discriminatoire toute autre distinction, exclusion ou préférence ayant pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession. La convention ajoute que les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations. Elle dispose que les États qui la ratifient s'engagent « à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière ». Elle précise quelles sont les mesures qui doivent être prises à cet égard, et qui comprennent non seulement l'adoption de mesures législatives, mais aussi l'association à la politique de non-discrimination des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes, l'encouragement de programmes d'éducation appropriés, l'application de la politique de non-discrimination aux emplois et services soumis au contrôle d'une autorité nationale, le tout par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux. Il est par ailleurs prévu que deux catégories de mesures ne sont pas considérées comme des discriminations : en premier lieu, celles qui affectent « une personne qui fait individuellement l'objet d'une suspicion légitime de se livrer à une activité préjudiciable à la

sécurité de l'État, ou dont il est établi qu'elle se livre en fait à cette activité, pour autant que ladite personne ait le droit de recourir à une instance compétente établie suivant la pratique nationale »; en deuxième lieu, les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues dans d'autres conventions ou recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail ou, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, « les mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les charges de famille ou le niveau social ou culturel ».

Comme on le voit, il s'agit d'un texte rédigé en termes souples, tenant compte des méthodes propres à chaque pays mais prévoyant une action systématique pour lutter contre la discrimination.

La convention a été complétée par une recommandation qui précise la politique qui devrait être suivie pour empêcher la discrimination, les domaines dans lesquels cette politique devrait être appliquée et les méthodes qui devraient être suivies.

Au milieu de l'année 1960, soit deux ans après son adoption, cette convention avait recueilli 10 ratifications. Elle constitue certainement un des textes fondamentaux adoptés en matière de droits de l'homme et, à sa 28^{ème} session tenue en juillet 1959, le Conseil économique et social des Nations Unies a, dans une résolution, exprimé sa satisfaction de l'adoption de cette convention et de cette recommandation et a invité les États Membres des Nations Unies et de l'O.I.T. à ratifier la convention ou à prendre d'autres mesures appropriées en ce qui la concerne, et à adapter leur politique à la recommandation.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ²³

La liberté pour l'individu de choisir un travail, que vise à assurer la lutte contre le travail forcé et l'égalité de chances en matière d'emploi, que vise à assurer la lutte contre la discrimination, risqueraient d'être compromises si les individus intéressés demeuraient isolés et n'étaient pas aussi libres de s'associer pour défendre leurs intérêts.

La liberté d'association syndicale, qui apparaît maintenant comme une forme de la liberté d'association, a rencontré, pour être reconnue, des difficultés particulières et son histoire a été loin de se confondre avec celle du droit d'association.

23. V. sur cette question C. W. JENKS, *The International Protection of Trade Union Freedom*, Londres, 1957.— G. SPYROPOULOS, *La liberté syndicale*, Paris, 1956.

De nos jours, l'action internationale tend à protéger aussi bien l'un que l'autre de ces droits. C'est ainsi notamment que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 vise « la liberté de réunion et d'association pacifique » (art. 20) aussi bien que « le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » (art. 23, par. 4). La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, adoptée à Bogota en 1948 par la Conférence des États américains, prévoit des deux formes d'association²⁴ et il en est de même de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée en 1950 par les États Membres du Conseil de l'Europe²⁵.

Le particularisme de la liberté syndicale, aussi bien que ses liens avec la liberté d'association en général, expliquent qu'elle ait été traitée par l'O.I.T. en tant que problème touchant intimement les questions du travail, et que l'action entreprise dans ce domaine ait à plusieurs reprises éveillé l'intérêt et rencontré l'appui de l'Organisation des Nations Unies.

Question essentielle pour les travailleurs, question qui présente en outre une importance particulière pour l'O.I.T. du fait de la structure tripartite de cette organisation et de la participation à ses travaux de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, la liberté syndicale a, depuis la création de l'Organisation, occupé une place de premier plan parmi ses objectifs. On la trouve affirmée, sous des formes diverses, dans le Préambule de la Constitution de l'O.I.T. adoptée en 1919 et amendée en 1946. En 1944, elle a été mise à nouveau en relief dans la Déclaration de Philadelphie.

En plus de ces affirmations de principe, l'O.I.T. s'efforça, dès les premières années de son existence, d'élaborer, en matière de liberté syndicale, des normes plus précises susceptibles de faire l'objet d'engagements internationaux et d'être suivies d'effet dans le plus grand nombre de pays possible.

C'est ainsi qu'en 1921 déjà, une première convention (n° 11), concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles, établissait comme règle que les droits d'association et de coalition des personnes occupées dans l'agriculture devaient être les mêmes que ceux des travailleurs de l'industrie. Cette convention, qui prévoyait

24. V. art. XXII: « Toute personne a le droit de s'associer avec d'autres afin de favoriser et protéger ses intérêts légitimes, d'ordre politique, économique, religieux, social, culturel, professionnel, syndical ou autre ».

25. V. art. 11 par. 1: « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ».

donc la suppression de règles restrictives propres aux personnes occupées dans l'agriculture, a été ratifiée jusqu'ici par 51 pays et est applicable à 31 territoires, mais la portée objective de la convention demeure limitée. En effet, ce texte ne définit les règles applicables à l'agriculture que par référence à celles en vigueur pour l'industrie dans le pays donné et tout dépend par conséquent du contenu des règles applicables à l'industrie. Le plus difficile restait donc encore à faire, c'est-à-dire à établir les normes qui, en matière de liberté syndicale, devraient être applicables aux travailleurs de toutes catégories.

Une première tentative de réglementation internationale eut lieu en 1927, mais la Conférence internationale du travail ne put alors aboutir à un accord.

La question ne pouvait évidemment qu'être reprise. En pleine guerre, lorsque la Conférence internationale du travail, réunie à Philadelphie en 1944, décida de préciser à nouveau les buts et les objectifs de l'O.I.T., elle mentionna, comme on l'a vu, la liberté d'expression et d'association parmi les principes fondamentaux de l'Organisation, et, dès que la paix fut revenue, elle s'attacha à transformer ces principes en règles internationales précises. Le problème fut expressément posé par deux importantes organisations syndicales, la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail, qui s'adressèrent en 1947 au Conseil économique et social des Nations Unies. Cet organe en saisit l'O.I.T., en vertu de l'accord conclu entre les Nations Unies et l'O.I.T.

C'est ainsi qu'une série de textes de très grande importance furent adoptés au cours de cette période.

Déjà en juin 1947, la Conférence adopta une convention (n° 84) sur le droit d'association dans les territoires non métropolitains, qui établit en quelque sorte une norme minimum en matière de droit d'association des employeurs et des travailleurs et en matière de règlement des conflits de travail. Cette convention, qui a été ratifiée par 4 États responsables de territoires non métropolitains (Belgique, France, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) a été déclarée applicable à 64 territoires.

Mais ce fut l'année suivante, en 1948, que fut adopté le texte fondamental d'application générale que constitue la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Elle garantit en premier lieu le droit d'association des individus, en prévoyant que 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.

Ayant ainsi établi le droit des individus de créer des organisations

syndicales, la convention garantit l'autonomie de ces organisations elles-mêmes. En ce qui concerne d'abord leur fonctionnement, la convention prévoit que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit d'élaborer leurs statuts, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Elle précise que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. En ce qui concerne l'extinction éventuelle de ces organisations, la convention dispose que celles-ci ne sauraient être dissoutes ou suspendues par voie administrative, afin qu'elles puissent bénéficier des garanties d'impartialité offertes par les procédures judiciaires.

La convention assure enfin aux syndicats le droit de constituer des fédérations et confédérations et de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs, en stipulant que les fédérations et les confédérations doivent bénéficier des mêmes droits que les syndicats eux-mêmes.

A ces droits fondamentaux, la convention ajoute deux sauvegardes.

En premier lieu, pour éviter que la liberté syndicale ne puisse être indirectement compromise, il est prévu que l'acquisition de la personnalité juridique ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause certaines des garanties établies par la convention.

En second lieu, pour résoudre la question complexe du respect de l'ordre public et de la légalité, la convention dispose, d'une part, que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes, de respecter la légalité mais aussi, d'autre part, que la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention.

La convention ajoute que les États qui ont ratifié la convention sont tenus de prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical. Elle définit, en outre, les organisations protégées comme celles qui ont pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs.

Tel est le contenu de cette convention que vint compléter, en une seconde étape, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, adoptée en 1949.

Alors que la précédente visait à garantir la liberté syndicale de tous les travailleurs et employeurs sans distinction vis-à-vis des pouvoirs publics, la seconde visait surtout à assurer la liberté syndicale des travailleurs employés vis-à-vis du partenaire au contrat de travail, c'est-à-dire de l'employeur ou des organisations d'employeurs. Elle

tend à assurer à cet égard tant la protection individuelle du travailleur que celle des organisations.

Pour assurer la protection individuelle du travailleur, la convention prévoit que les travailleurs doivent être protégés contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi et précise que cette protection doit, entre autres, viser les actes ayant pour but de subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse d'en faire partie et les actes ayant pour but de congédier un travailleur ou de lui porter préjudice en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales.

Pour assurer la protection des organisations, la convention prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être protégées contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration et cite, à titre d'exemple, la création d'organisations de travailleurs dominées par l'employeur, ou le soutien financier ou autre des organisations de travailleurs dans le dessein de les placer sous le contrôle de l'employeur.

La convention prévoit l'institution, au besoin, d'organismes propres à assurer le respect du droit d'organisation. En outre, elle précise que des mesures appropriées doivent, si nécessaire, être prises pour promouvoir la négociation volontaire de conventions collectives en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Ces deux conventions ²⁶ exercèrent une influence indiscutable sur l'organisation du droit syndical dans les différents pays : en une dizaine d'années, les normes qui y sont définies furent formellement acceptées par plus de la moitié des États Membres de l'Organisation puisque, sur les 83 États Membres de l'O.I.T., la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, était ratifiée au milieu de l'année 1960 par 43 États — et est en outre applicable à 32 territoires sans modification et à 16 territoires avec certaines modifications — alors que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, avait été ratifiée par 44 États — et avait en outre été déclarée applicable à 25 territoires sans modification et à un territoire avec certaines modifications. — D'autres États ont, en outre, entamé la procédure de ratification de ces conventions.

26. Ces conventions ont été complétées, dans le domaine des relations professionnelles, par des recommandations portant sur les conventions collectives (1951), la conciliation et l'arbitrage volontaires (1951), la collaboration sur le plan de l'entreprise (1952) et la consultation et la collaboration entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs aux échelons industriel et national (1960).

Leur influence effective a également été constatée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui, en avril 1959, a notamment procédé à un examen général de la suite donnée à ces conventions dans 160 pays différents, soit 74 États Membres de l'O.I.T. et 86 territoires non métropolitains : au terme de l'examen détaillé auquel elle a ainsi procédé²⁷, elle a constaté, en plus de l'accroissement considérable du champ d'application géographique de ces deux conventions, les progrès parfois substantiels qui se sont produits dans ce domaine même parmi les États qui n'ont pas encore ratifié ces conventions, et les modifications apportées à la législation de certains pays afin d'en assurer l'application.

Pour apprécier dans quelle mesure il est donné effet aux conventions sur la liberté syndicale, l'Organisation internationale du Travail dispose de la procédure régulière qui a été décrite dans l'introduction de la présente étude.

Cette procédure permet, tous les ans, de contrôler l'application de ces conventions par les États qui les ont ratifiées et, à certains intervalles, d'examiner la suite qui leur a été donnée par les États qui ne les ont pas ratifiées. De tels examens périodiques de la situation dans l'ensemble des États ont eu lieu à des intervalles réguliers, en 1956, en 1957 et en 1959.

Cependant, en attendant que les conventions en question deviennent, du fait de leur ratification par un nombre croissant d'États, des règles de droit international applicables dans une partie de plus en plus vaste du monde, l'O.I.T. ainsi que les Nations Unies s'étaient préoccupées de la création d'un organisme spécial chargé d'assurer le libre exercice du droit syndical et de compléter la procédure régulière de contrôle qui vient d'être rappelée.

Après des négociations entre le Conseil économique et social des Nations Unies et l'O.I.T., le Conseil d'administration du B.I.T. décida, en plein accord avec les Nations Unies, la création d'une Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale. Créée en 1950, cette Commission a essentiellement pour mission d'entreprendre une enquête impartiale sur toutes les plaintes qui lui seraient soumises à la suite d'une décision du Conseil d'administration du B.I.T. Pour être recevables, les plaintes ne peuvent pas être présentées par des individus mais elles peuvent émaner non seulement de gouvernements, mais aussi d'organisations de travailleurs ou d'employeurs. Si elles

27. Conférence internationale du travail, 43ème session, 1959, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Rapport III, Partie IV), pp. 105-141.

visent un État Membre de l'O.I.T., elles sont soumises à cette procédure, qu'elles soient adressées aux Nations Unies ou à l'O.I.T.

Avant que ne se pose la question de la communication des plaintes en question à la Commission d'investigation et de conciliation, les plaintes sont soumises au Conseil d'administration du B.I.T. pour un examen préliminaire.

Cet examen préliminaire est confié depuis 1951 à un Comité du Conseil d'administration comprenant trois membres de chacun des trois groupes (gouvernemental, employeur et travailleur). Ce Comité a pris en pratique une importance d'autant plus grande que l'examen auquel il se livre n'est pas subordonné — comme l'est l'intervention de la Commission d'investigation et de conciliation — au consentement préalable du gouvernement intéressé.

Il en ressort que les fonctions du Comité ont pris une extension considérable et que celui-ci a examiné jusqu'à la fin 1959 plus de 200 cas différents concernant 56 pays et 26 territoires. L'examen auquel il se livre présente un caractère approfondi au cours duquel tant les plaignants que le gouvernement mis en cause sont appelés à soumettre leurs observations. Dans les conclusions qu'il présente au Conseil d'administration, le Comité de la liberté syndicale peut proposer d'adresser au gouvernement mis en cause des recommandations tendant à remédier à une situation de droit ou de fait qui lui est apparue contraire au libre exercice du droit syndical.

De nombreuses recommandations de cette nature ont été adressées à certains gouvernements et le Comité de la liberté syndicale a constaté à plusieurs reprises que ces recommandations ont été suivies, soit que la législation nationale du pays intéressé ait été mise en harmonie avec les principes de la liberté syndicale, soit que les conventions de liberté syndicale aient été ratifiées et que l'État intéressé se soit ainsi formellement engagé à en appliquer les dispositions, soit qu'à la suite d'une amélioration de la situation générale du pays une amélioration de la situation syndicale se soit produite dans le sens des recommandations du Comité, soit enfin que l'action du Comité ait favorisé l'adoption de procédures judiciaires normales ou de mesures de clémence en ce qui concerne des dirigeants syndicaux qui avaient été poursuivis.

Cette procédure spéciale est, du point de vue international, intéressante à plus d'un titre : on peut signaler, entre autres, le fait que ce ne sont pas seulement des gouvernements mais aussi des organisations d'employeurs et de travailleurs qui peuvent la déclencher, le fait qu'elle peut viser non seulement les États qui ont ratifié les conventions de liberté syndicale, mais aussi ceux qui ne se sont pas formellement engagés à en appliquer les dispositions et le fait qu'une procédure qui

n'a pas de caractère judiciaire s'est néanmoins révélée d'une efficacité certaine.

L'exposé de l'action de l'O.I.T. en matière de liberté syndicale serait cependant incomplet si, en plus de la procédure régulière et de la procédure spéciale qui viennent d'être exposées, on ne mentionnait aussi les enquêtes entreprises dans ce domaine : c'est ainsi que, dès 1923, le B.I.T. entreprit une vaste enquête sur la situation existant en matière de liberté syndicale dans les différents pays, enquête dont les résultats furent publiés en cinq volumes (1927-1930). En 1956, à la suite de vives discussions qui eurent lieu au Conseil d'administration du B.I.T. sur l'indépendance des organisations syndicales par rapport à leurs gouvernements, un Comité présidé par Lord McNair, ancien président de la Cour internationale de justice, a présenté un très important rapport sur cette question.

A la suite de l'étude de ce rapport, le Conseil d'administration a décidé d'entreprendre, en matière de liberté syndicale, une enquête mondiale tendant à établir les faits de manière objective, avec la possibilité pour le B.I.T. de procéder à des enquêtes sur place dans le territoire des États Membres. Déjà, au cours de l'année 1959, deux enquêtes de cet ordre ont eu lieu, des équipes de fonctionnaires du B.I.T. s'étant successivement rendues, sur l'invitation des gouvernements des pays considérés, aux États-Unis et en U.R.S.S. Des enquêtes analogues auront lieu, en 1960, au Royaume-Uni et en Suède et il est prévu que chaque année de nouveaux pays seront visités par de telles missions et que les études effectuées seront publiées régulièrement.

Les méthodes diverses que l'O.I.T. a ainsi utilisées pour promouvoir la protection internationale de la liberté syndicale ont, à plusieurs reprises, permis de relever les relations étroites qui existent entre la protection de la liberté syndicale et le respect des droits de l'homme d'une manière plus générale.

Ainsi la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a tenu à indiquer que la pratique des États en matière de liberté syndicale revêt une importance toute particulière, d'autant plus que cette pratique s'inscrit nécessairement dans le cadre plus général des libertés civiles et politiques dont jouissent les habitants d'un pays²⁸. Elle a également souligné l'importance que revêt, dans tous les pays, l'existence d'une « règle de droit » qui seule permet d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'homme²⁹.

28. Conférence internationale du Travail, 40^{ème} session, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1957. (Rapport III, Partie IV), page 194 (par. 59). Comparer JENKS, *op. cit.*, pp. 485-486.

29. Conf. 43^{ème} session, Rapp. Exp. 1959, p. 140 (par. 156).

De son côté, le Comité de la liberté syndicale a, à plus d'une reprise, recommandé qu'afin que les garanties prévues par les conventions de liberté syndicale soient pleinement effectives, les pays devraient établir les libertés civiles définies par la Déclaration universelle des droits de l'homme ³⁰.

Plus spécialement, le Comité a souvent, dans ses recommandations en plus des principes expressément consacrés par les conventions, attiré l'attention sur l'importance que présentent, pour le respect effectif de la liberté syndicale, certaines libertés civiles fondamentales ³¹ : par exemple, en ce qui concerne la protection contre les arrestations et détentions arbitraires, le Comité a, dans le cas d'arrestations de syndicalistes pour des délits politiques ou des actes criminels que les gouvernements mis en cause estimaient étrangers à leurs activités syndicales, souligné à de très nombreuses reprises l'importance qu'il attache au principe selon lequel ces syndicalistes doivent être, comme toute autre personne, jugés promptement par une autorité judiciaire impartiale et indépendante ³².

En matière de droit de réunion ³³, le Comité a souvent indiqué que le droit d'organiser des réunions syndicales constitue un aspect important des droits syndicaux. Dans le domaine du droit d'expression ³⁴, le Comité a aussi eu l'occasion d'affirmer que le droit d'exprimer des opinions par la presse ou autrement est un des éléments essentiels des droits syndicaux.

La jurisprudence qui s'est ainsi affirmée sur ces différentes questions a certainement apporté une importante contribution au développement du droit international en matière de protection des droits de l'homme.

C O N C L U S I O N

L'exposé qui précède permet de dégager certaines conclusions générales sur l'action entreprise par l'O.I.T. pour garantir certaines libertés fondamentales.

En premier lieu, il y a lieu de faire ressortir la variété des méthodes utilisées. Certes, pour chacune des trois questions envisagées, l'adoption de conventions et de recommandations a sans doute été la méthode

30. 21^{ème} et 22^{ème} rapports du Comité de la liberté syndicale. Bulletin Officiel du B.I.T., vol. XXIX, 1956, n° 4, pp. 196 et 217.

31. V. JENKS, *op. cit.*, chap. 20 « *Civil liberties and trade union rights* », pp. 389-404.

32. V. JENKS, *op. cit.*, pp. 399-403.

33. V. *op. cit.*, pp. 389-397.

34. V. *op. cit.*, pp. 397-398.

essentielle, et cela en raison du caractère normatif de ces textes et de la procédure de contrôle qui en assure l'efficacité. A cet égard, si l'on considère le nombre et le contenu des textes adoptés, de même que l'influence qu'ils ont exercée et le nombre de pays pour lesquels ils sont en vigueur, on conclura déjà que l'œuvre accomplie est certainement impressionnante et n'a pas de précédent en droit international. Cela étant, il serait certainement erroné de sous-estimer les autres méthodes qui ont aussi été employées : tout d'abord, à titre préparatoire, les enquêtes entreprises tant par le Bureau international du Travail que par des Comités spéciaux ont, en rassemblant une documentation solide, permis d'avoir une vue précise des problèmes et ont entraîné par la suite l'adoption des conventions sur la liberté syndicale et l'abolition du travail forcé ; en outre, la création de procédures et d'organismes spéciaux a permis, dans ces deux domaines également, de compléter la protection des libertés fondamentales par l'examen, notamment, de la situation générale ou de cas particuliers dans des pays qui n'étaient pas encore liés par les conventions adoptées à cet égard ; enfin, les enquêtes sur place qui ont commencé à avoir lieu dans un certain nombre de pays permettront, en matière de liberté syndicale, d'établir les faits de manière aussi objective et précise que possible.

En plus de cette diversité des méthodes, l'étude qui précède a pu faire ressortir la marche progressive par laquelle les résultats actuels ont pu être obtenus : c'est au cours des dix dernières années de son existence que l'O.I.T. a pu, dans les trois domaines considérés, atteindre les résultats les plus impressionnants. Les premières ont été souvent des années de préparation et de solutions partielles. En matière de travail forcé, toutefois, un texte fondamental a pu être mis sur pied dès 1930, mais le nombre de pays et de territoires auxquels s'applique cette convention continue à croître régulièrement et l'on a vu qu'en 1957 ce texte a été complété par une convention prévoyant l'abolition immédiate de certaines formes de travail forcé. En matière de discrimination, ce n'est qu'en 1958 que deux textes généraux relatifs à la discrimination en matière d'emploi ont pu être adoptés, après que la discrimination ait fait l'objet de nombreuses dispositions partielles interdisant la discrimination vis-à-vis de certains groupes de travailleurs ou à certains égards particuliers. En matière de liberté syndicale, c'est en 1948 et 1949 que les deux conventions fondamentales sur cette question ont pu être adoptées, après avoir été précédées par l'adoption de textes spéciaux relatifs à l'agriculture, en 1921, et aux territoires non métropolitains en 1947 et après qu'une tentative générale, en 1927, se fût soldée par un échec. C'est en outre en 1950 que la procédure spéciale de sauvegarde des droits syndicaux a été créée et c'est enfin à partir

de 1959 que des enquêtes spéciales tendant à établir les faits sur place ont débuté.

Une troisième constatation que l'on peut faire au terme de la présente étude est la collaboration qui, dans ce domaine, s'est manifestée entre l'O.I.T. et la S.D.N., puis les Nations Unies. La question des droits de l'homme présentant un intérêt particulier pour les Nations Unies, il était normal que l'action de l'O.I.T. sur les questions de sa compétence qui touchent de près les droits de l'homme ait suscité tout particulièrement l'attention et l'appui des Nations Unies. On a vu des exemples de cet intérêt et de cet appui dans les différentes décisions des Nations Unies demandant à l'O.I.T. de s'occuper de certaines questions (travail forcé, égalité de rémunération, discrimination, liberté syndicale) ou appuyant le texte adopté en la matière par la Conférence internationale du Travail (comme récemment encore en matière de discrimination). La coordination qui s'est ainsi manifestée entre l'action des deux organismes a parfois même pris la forme d'une collaboration, comme par la création d'un comité mixte qui s'est occupé du travail forcé ou par l'établissement de la procédure spéciale de sauvegarde des droits syndicaux.

Parallèlement à cette coordination d'efforts, le domaine considéré a été un de ceux où s'est aussi le plus fortement fait sentir l'influence de l'opinion publique. Dans le cadre de l'O.I.T., la voix de l'opinion publique a les moyens de se faire plus aisément entendre étant donné la place que la structure tripartite de l'Organisation fait aux représentants des employeurs et des travailleurs. On a vu notamment que des organisations de travailleurs sont en grande partie à l'origine de l'adoption des conventions de liberté syndicale aussi bien que des études qui ont abouti à l'adoption, en 1957, de la convention sur l'abolition du travail forcé.

Les efforts entrepris dans ce domaine auraient toutefois été vains si l'on ne constatait de plus en plus, de la part des gouvernements d'un nombre croissant de pays, une prise de conscience de l'importance que présente une action internationale en cette matière. Cet intérêt des gouvernements se manifeste de plusieurs manières : au moment de l'adoption des normes internationales, il se manifeste tout d'abord par le fait que les délégations gouvernementales à la Conférence internationale du Travail ont pris une part prépondérante à l'adoption des conventions et recommandations qui ont traité du travail forcé, de la discrimination et de la liberté syndicale ; ensuite, au stade de la ratification de ces conventions, le désir des gouvernements de participer à cette action internationale s'est manifesté par le nombre très considérable de ratifications et de déclarations dont la plupart des conven-

tions mentionnées ci-dessus ont fait l'objet de la part d'États qui ont ainsi librement assumé des obligations internationales dans ce domaine. Il en résulte qu'à l'heure actuelle ces textes constituent le droit commun international — ou, si l'on préfère le droit uniforme — d'une très vaste partie du monde. A cet égard, on trouvera un signe particulièrement encourageant de cette tendance dans le fait que les États qui ont accédé à l'indépendance au cours des dernières années ont confirmé qu'ils se reconnaissaient liés par celles des conventions mentionnées ci-dessus qui avaient été auparavant acceptées en leur nom par les États qui en assumaient auparavant les relations internationales. Enfin, au stade de l'application des conventions ainsi ratifiées, le fait que la presque totalité des États se soumettent de manière généralement satisfaisante à la procédure de contrôle de cette application et que la grande majorité des États qui n'ont pas ratifié ces conventions ne manquent pas de fournir les informations qui leur sont demandées dans ce domaine, constitue un élément essentiel pour l'efficacité de ces conventions et de la protection qu'elles visent à assurer.

Si l'œuvre entreprise par l'O.I.T. dans le domaine des droits de l'homme peut ainsi être considérée comme ayant marqué de grands progrès au cours des quarante années de l'existence de l'Organisation, cela est sans doute dû aux différents facteurs qui viennent d'être signalés : la diversité des méthodes, un effort d'imagination et d'adaptation pour répondre aux besoins du moment et du sujet, une démarche progressive jointe à la continuité et à la persistance de l'effort, une coordination entre l'action des différentes organisations, l'appui de l'opinion publique, le soutien croissant des gouvernements, l'existence d'une procédure de contrôle efficace. Grâce à tous ces facteurs, une œuvre importante a déjà pu être réalisée. Mais cette œuvre doit encore être consolidée et étendue. Les résultats atteints ne sont que les premières étapes et qu'une contribution partielle à l'œuvre de longue haleine que doit être la protection internationale des droits de l'homme.

22 Juin 1960