



CONSEIL GÉNÉRAL DE LA CSI

Bruxelles

9-11 octobre 2013

Organisation internationale du travail

DIFFÉREND À LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES

Des consultations tripartites se sont tenues à l'OIT en février 2013 en vue de trouver une solution aux problèmes qui ont surgi en 2012. Les employeurs ont réaffirmé leur position par rapport au droit de grève et au mandat des experts et ont indiqué que toute solution devait être fondée sur la reconnaissance que le système de contrôle de l'OIT était en crise. Ils n'ont pas soutenu un renvoi du différend concernant le droit de grève à la Cour internationale de la justice (CIJ) et ont rappelé que, lorsque la création d'un tribunal de l'OIT, nommé en vertu de l'article 37.2 de la Constitution de l'OIT, a fait l'objet d'une discussion pour la dernière fois, leur groupe s'est retiré des consultations. Selon eux, la question d'un mécanisme ou d'un quasi-tribunal plutôt que d'un tribunal nommé en vertu de l'article 37.2 était une option qu'ils pourraient étudier. Ils ont, toutefois, nuancé ces déclarations en précisant qu'ils étaient intéressés par un examen d'autres options, notamment la proposition contenue dans un article de doctrine rédigé par un ancien conseiller juridique de l'OIT.

En commentant les options formulées dans le document, les travailleurs n'ont pas exclu la saisine de la CIJ et ont indiqué qu'ils étaient disposés à examiner les options possibles d'établir un mécanisme interne de l'OIT pour régler les différends concernant l'interprétation.

À l'issue de cette réunion, le gouvernement suisse a proposé de faciliter des réunions bilatérales entre les employeurs et les travailleurs afin de voir si un consensus sur la voie à suivre pourrait être recueilli entre les partenaires sociaux avant de reprendre les consultations tripartites.

Trois réunions se sont tenues en mai, en juin et en septembre 2013.

Lors de la réunion en septembre, les discussions avec les employeurs ont largement porté sur le mandat des experts, prenant en compte les propositions contenues dans un article d'un ancien conseiller juridique de l'OIT. Bien que les employeurs aient maintenu leurs critiques à l'encontre des experts pour avoir « interprété » un droit de grève au titre de la C87, les discussions bilatérales n'ont pas abordé cette question en détail.

Actuellement, le travail des experts est basé sur une analyse des rapports des gouvernements au titre de l'article 22 ainsi que sur les commentaires des travailleurs et des employeurs au titre de l'article 23. En analysant ces rapports, les experts évaluent la conformité de la législation et de la pratique nationales avec une convention ratifiée.

L'une des propositions de l'article pour faire face à la charge de travail excessive des experts est de se baser uniquement sur les rapports en vertu de l'article 22 et de limiter le travail des experts à l'examen uniquement de la conformité de la législation nationale, en renvoyant l'analyse de la conformité de la pratique nationale avec une Convention ratifiée à l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Sur la base de ce nouveau format, les experts seraient chargés d'exprimer un avis préliminaire concernant les cas au titre de l'article 24, avant leur examen par la commission tripartite.

L'article 24 permet aux organisations de travailleurs et d'employeurs de soumettre des réclamations à l'OIT, alléguant l'inexécution par un État membre d'une convention qu'il a ratifiée. Pour chaque réclamation, le Conseil d'administration met sur pied une commission tripartite chargée d'émettre des conclusions sur le cas, qui sont ensuite adoptées par le Conseil d'administration. Les experts évaluent ensuite le suivi donné par les États membres à ces recommandations. Les employeurs ont manifesté leur intérêt pour les propositions figurant dans l'article de doctrine au titre de l'article 24. Ils ont soutenu la proposition de réviser les conditions de recevabilité afin d'éviter un excès des réclamations et l'établissement d'une commission tripartite permanente (similaire à celle qui existe pour le Comité de la liberté syndicale) chargée d'examiner ces réclamations, au lieu de recourir aux commissions ad hoc comme c'est le cas actuellement.

Nous n'avons pas appuyé ces propositions. Nous avons indiqué qu'il est essentiel pour les travailleurs de maintenir l'analyse des experts en ce qui concerne la législation et la pratique nationales, en particulier dans la mesure où de nombreux problèmes auxquels sont confrontés les syndicats à l'échelle nationale sont liés aux problèmes d'application des lois et de la législation. Par conséquent, nous ne pouvons soutenir une limitation des commentaires des travailleurs au titre de l'article 23 uniquement à la législation et réduire l'analyse objective des experts en ce qui concerne l'application. Nous avons, en outre, fait part de notre préoccupation quant au dénommé rééquilibrage du système au titre de l'article 24. Nous nous sommes opposés à la révision proposée des critères de recevabilité, notamment la question d'épuisement des recours à l'échelle nationale. Dans de nombreux pays, le système judiciaire ne fonctionne pas pour diverses raisons et l'épuisement des recours, même s'il n'est pas considéré comme une condition sine qua non de la recevabilité, retarderait au mieux la présentation du cas et, au pire, l'empêcherait.

Nous avons, en outre, précisé que peu de syndicats seraient en mesure de présenter des réclamations, que les délais de publication des conclusions seraient longs et que nous nous retrouverions avec un système où certaines régions seraient plus actives que d'autres. Un tel système déboucherait également sur une plus grande politisation des questions débattues en donnant plus de poids aux gouvernements. Il présenterait également le danger de développer une jurisprudence parallèle contredisant et minant la jurisprudence des experts.

Selon l'article en question, le rééquilibrage du système aurait également une incidence sur la manière dont la liste serait élaborée. Au lieu d'être négociée entre les travailleurs et les employeurs, la liste comporterait:

- le suivi des recommandations de l'article 24 et des plaintes en vertu de l'article 26 (commission d'enquête);

- une discussion sur les développements législatifs sur la base des rapports au titre de l'article 22;
- et une discussion des études d'ensemble en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT (selon la pratique courante).

Bien qu'aucune discussion réelle n'ait été engagée sur ces aspects de l'article, nous n'avons pas soutenu ces propositions.

En ce qui concerne l'interprétation, nous avons réaffirmé notre disponibilité à examiner des options possibles pour donner effet à l'article 37.2, à savoir un mécanisme interne de l'OIT destiné à régler les différends concernant l'interprétation. Nous avons mis en exergue l'importance d'une séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire: ceux qui négocient et adoptent les normes (les mandants de l'OIT) ne peuvent être ceux qui statuent sur leur sens. Nous avons, dès lors, privilégié l'interprétation donnée par un organe judiciaire et à travers une procédure judiciaire/contradictoire. Nous avons, en outre, précisé que nous n'excluons pas la saisine de la Cour internationale de justice dans le cas du droit de grève. Les employeurs ont indiqué qu'ils pourraient débattre de l'option de donner effet à l'article 37.2 mais si des changements devaient être introduits à l'article 24 ils considéreraient moins urgent de s'orienter vers l'article 37.2.

À l'issue de la réunion, il a été convenu que le gouvernement suisse tenterait d'élaborer un projet de document qui sera présenté au Conseil d'administration en octobre, énumérant les problèmes et l'éventuelle voie à suivre prenant en compte les positions adoptées durant les consultations. Nous n'avons, toutefois, pas approuvé le document dans la mesure où il était trop similaire aux propositions de l'article et ne prenait pas en compte les préoccupations dont nous avons fait part lors de la réunion. Nous avons donc rédigé un nouveau document que nous avons soumis aux employeurs afin de voir si nous pouvions formuler une proposition commune dont la portée serait plus modeste et axée sur trois questions: examiner la manière dont les différents articles de la Constitution (22, 23, 24, 26, 33) sont utilisés; la manière de réduire la charge de travail des experts; et les options possibles pour donner effet à l'article 37.2. Les employeurs ont modifié le texte en réintroduisant la question liée à l'insertion d'une réserve dans le rapport des experts comme solution à court terme aux problèmes, en attendant un accord plus global. Nous avons répondu que nous ne pouvions l'accepter mais que nous pouvions envisager de discuter de la question liée à la réserve dans le cadre d'un accord plus global qui, selon nous, impliquerait des progrès vers un tribunal de l'OIT pour traiter les différends au sujet de l'interprétation. Nous attendons encore la réponse des employeurs.

À ce stade, il n'est pas certain que nous puissions parvenir à un accord avec les employeurs. Si tel était le cas, nous devrions examiner d'autres options, notamment la présentation par le Bureau d'un document au Conseil d'administration en octobre.

Dans ce contexte, nous proposons trois éléments dans le cadre d'une stratégie des travailleurs visant à aborder les problèmes causés par les employeurs en 2012:

- mettre en place une stratégie de pressions à l'égard des gouvernements en vue de défendre le mécanisme de contrôle de l'OIT;
- étudier le renvoi de la question relative au droit de grève au titre de la C87 à la Cour internationale de justice afin d'obtenir un avis consultatif si aucune solution n'est trouvée au différend actuel;

- envisager la création d'un tribunal indépendant de l'OIT, au titre de l'article 37.2, ou d'un mécanisme basé sur cet article, dont le rôle consisterait à régler les différends au sujet de l'interprétation de conventions.

Vous trouverez ces éléments précisés de manière plus détaillée dans la résolution.

CSI/GO/rg/MM