

LES CONVENTIONS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL À LA CROISÉE DES ANNIVERSAIRES *

par

Nicolas VALTICOS

Ancien sous-directeur général au Bureau international du Travail

Membre de l'Institut de droit international

SOMMAIRE

I - Les objectifs de l'OIT

II - Les moyens d'action de l'OIT

- 1 - La composition «tripartite» de la Conférence internationale du Travail
- 2 - Le vote des conventions internationales du travail. La règle des deux tiers et autres particularités
- 3 - La soumission aux autorités compétentes
- 4 - Les conventions non ratifiées
- 5 - Les recommandations
- 6 - La coopération technique

III - Portée de l'action normative

- 1 - Les conventions adoptées. Les domaines couverts
- 2 - La révision des conventions
- 3 - La ratification des conventions
- 4 - Le contrôle

IV - Problèmes et perspectives pour l'avenir

- 1 - Discussions récentes sur les normes au sein de l'OIT
- 2 - Une consultation générale
- 3 - Des études économiques sur les normes

(*) Cet article constitue le développement d'une conférence donnée à l'Université Carlos III de Madrid.

4 - Perspectives générales quant à l'avenir des normes internationales du travail

Evolution récente

- a) *Faut-il poursuivre l'adoption de normes ?*
- b) *L'adoption de conventions internationales dans le domaine du travail peut-elle encore convenir à un monde plus complexe que celui des premières années de l'OIT ?*
- c) *Qu'en est-il de la souplesse ?*
- d) *Le contrôle de l'application des normes peut-il se poursuivre encore efficacement ?*

Conclusion

Pour les institutions comme pour les hommes, les anniversaires ne se limitent pas à des festivités, à l'émission de timbres et à des concerts, avait dit Wilfred Jenks, ce grand personnage du BIT. Ils sont l'occasion, une fois les lampions éteints, de se retourner vers le passé pour évaluer l'œuvre accomplie, puis d'envisager l'avenir pour mesurer les tâches à remplir. Pour l'Organisation Internationale du Travail, de tels examens (1) de conscience ont été faits à divers anniversaires (2). Le plus récent, qui a été le 75^e, puisqu'elle a été créée à la fin de la Première Guerre mondiale et qu'elle est donc la plus ancienne des organisations internationales, tout en restant à bien des égards d'avant-garde (3), a presque coïncidé avec le 50^e anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, créée, comme on le sait, à la fin du deuxième conflit mondial. A cette occasion, Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies, a parlé d'un «incontestable droit d'aïnesse» de l'OIT et aussi d'une «coopération sans cesse accrue» (4).

Les liens entre les deux organisations ne sont pas seulement institutionnels et administratifs. Ces deux grandes institutions mondiales sont surtout appelées à coopérer pour des objectifs communs fondamentaux : l'affermissement de la paix et la protection effective des droits de l'homme.

(1) V. ainsi *Dix ans d'Organisation Internationale du Travail*, préface par Albert Thomas, Genève, 1931, et, pour les cinquante ans. N. Valticos, «Cinquante années d'activité normative de l'OIT», *Revue internationale du Travail*, vol. 100, n° 3, septembre 1969, pp. 219-259 ; du même, pour les soixante ans, «L'avenir des normes internationales du travail», *Revue internationale du travail*, nov.-déc. 1979, pp. 721-740. En outre, à l'occasion de la désignation par l'Assemblée générale des Nations Unies de l'année 1968 comme année internationale des droits de l'homme, l'OIT a présenté en 1968 un rapport détaillé sur «L'OIT et les droits de l'homme».

(2) On peut aussi rappeler qu'en 1944, qui fut le 25^e anniversaire, les objectifs de l'OIT furent élargis par la Déclaration de Philadelphie, incorporée à la Constitution de l'OIT et dont c'est donc aussi maintenant le 50^e anniversaire. Cette Déclaration proclama notamment que «le travail n'est pas une marchandise», consacra la liberté d'expression et d'association, souligna que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous, appela à une lutte énergique contre le besoin et affirma 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» et que «tous les programmes d'action et mesures prises sur les plans national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue». Les 50 ans de l'OIT, en 1969, furent marqués par l'attribution à l'OIT du Prix Nobel de la Paix.

(3) V. ainsi V.Y. Ghebali, «L'OIT à l'ère des inégalités nouvelles dans une économie mondialisée», *Regards sur l'avenir de la justice sociale, Mélanges à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT*, BIT, 1994, pp. 117-119 ; N. Valticos, «L'OIT et le droit international», *Revue française des affaires sociales, 75^e anniversaire du BIT*, Paris, novembre 1994, pp. 81-91.

(4) «L'ONU et l'OIT face au défi du développement social», *Regards sur l'avenir de la justice sociale*, préc., pp. 51-53.

S'agissant plus spécialement de l'OIT, les questions essentielles que l'on peut se poser à la présente étape peuvent être formulées de la manière suivante :

- 1 - Quels étaient les objectifs de l'Organisation ?
- 2 - A quels moyens a-t-elle eu recours en vue de les atteindre (notamment les conventions internationales du travail et leurs particularités) ?
- 3 - Quelle a été la portée de cette action normative ?
- 4 - Quels sont les problèmes et les perspectives pour l'avenir ?

I - LES OBJECTIFS DE L'OIT

Les objectifs, comme les raisons d'être, attribués à l'OIT ont été nombreux. Sa Constitution, dans son Préambule, en mentionnait trois ; les auteurs ont pu en énumérer jusqu'à neuf (5). En définitive, l'objectif fondamental a été résumé dans la formule de «justice sociale» que l'homme politique belge Emile Vandervelde avait fait introduire dans la Constitution de l'OIT qui a été en réalité la Partie XIII du Traité de Versailles de 1919. La formule fut préférée à celle, plus pragmatique, qu'avait proposée le gouvernement britannique et qui se référait à «la prospérité et au contentement de toutes les classes dans tous les pays».

A côté de la notion de «justice sociale», deux autres raisons d'être principales ont été attribuées à l'OIT par sa Constitution. L'une fut d'éviter que la concurrence internationale se fasse au détriment des travailleurs, argument très ancien qu'invoqua même Necker en son temps et qui a repris récemment une nouvelle actualité. L'autre, relative à la consolidation de la paix, a été généralement entendue d'une manière indirecte, encore que le prix Nobel de la Paix Perez Esquivel ait pu évoquer la question à propos du conflit relativement récent au sujet des

(5) V. N. Valticos, *Droit International du Travail*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1983, pp. 99-126. Sur l'OIT, les ouvrages ont été si nombreux qu'on ne peut même pas en mentionner une sélection. On doit cependant se référer à l'ouvrage classique, toujours précieux, de Georges Scelle, *L'OIT et le BIT*, préface d'Albert Thomas, Paris, Rivière, 1930, à celui de V.-Y. Ghebali, *L'Organisation Internationale du Travail*, Georg, Genève, 1987 (et son importante bibliographie), et à celui de G. von Potobsky et H. Bartolomei de la Cruz, *La Organizacion internacional del Trabajo*, Astrea, Buenos Aires, 1990. V. aussi, plus récemment, Valticos et von Potobsky, *International Labour Law*, 2nd rev. ed., Kluwer, 1994 et Valticos, *Contrat convention, Traité, Loi, Les conventions internationales du travail*, *Revue des Sciences Morales et Politiques*, Paris, 1995, n° 4.

Malouines. Quant aux raisons mentionnées par la suite, elles comprennent l'utilité qu'il y a à aider les Etats à formuler une politique sociale ainsi qu'une réglementation précise, l'action en vue d'un développement économique et social équilibré, la consolidation des législations nationales, argument qui reprend une signification inattendue à notre époque, etc.

A ce stade, il faut rappeler brièvement les moyens utilisés par l'OIT pour atteindre ses objectifs.

II - LES MOYENS D'ACTION DE L'OIT

Les textes constitutionnels qui ont créé l'OIT ont, en même temps que ses objectifs, déterminé avec précision ses moyens d'action, en tout cas celui qui était considéré comme essentiel pour assurer l'efficacité de son action et pour éviter l'énoncé de grandes déclarations risquant de rester sans effet. La méthode par excellence ainsi consacrée était celle de l'adoption de conventions visant à avoir un effet obligatoire et dont la mise en œuvre serait surveillée grâce à un système de contrôle international. Ce n'était d'ailleurs pas complètement une innovation, puisque deux conventions internationales dans le domaine du travail avaient déjà été adoptées à Berne en 1906. L'idée, d'ailleurs, était dans l'air depuis le XIX^e siècle. Ces conventions internationales de l'OIT, d'un genre néanmoins nouveau en droit international, avaient été analysées par Georges Scelle comme constituant des sortes de lois internationales (6).

Quelques Etats, en plus des organisations de travailleurs, proposaient même que les conventions qu'adopterait la Conférence internationale du Travail envisagée soient automatiquement obligatoires pour les Etats Membres de l'Organisation à créer, ou le soient à moins de décision contraire. Cette formule audacieuse ne fut pas acceptée, étant donné le principe de la souveraineté des Etats, et on transigea sur le système finalement établi, qui a été et reste encore, tout en maintenant la nécessité de la ratification d'une convention pour qu'un Etat soit juridiquement lié, à l'avant-garde du droit international (7). Certaines des particularités de ce système, qui va être rapidement décrit ci-des-

(6) V. G. Scelle, *Précis du droit des gens*, II^e partie, Paris, 1934, pp. 516 et s. ; du même, *L'OIT et le BIT*, préc., pp. 181 -185.

(7) V. N. Valticos, «L'OIT et le droit international», préc.

sous, ont été étendues à des conventions de type différent, alors que d'autres restent propres à l'OIT.

1 - La composition «tripartite» de la Conférence internationale du Travail

Ce qui reste notamment propre à l'OIT est que ses conventions sont adoptées par la Conférence internationale du Travail, composée de délégations des Etats Membres de l'OIT, mais avec l'importante particularité que ces Etats ne désignent pas seulement des délégués gouvernementaux, mais une représentation tripartite composée de deux représentants du gouvernement, d'un représentant des employeurs et d'un représentant des travailleurs du pays. Cette composition a posé certains problèmes, notamment pour des pays où la liberté syndicale laissait à désirer, mais elle a eu le grand avantage d'associer le monde de la production et celui du travail aux représentants des pouvoirs publics.

2 - Le vote des conventions internationales du travail. La règle des deux tiers et autres particularités

Ainsi constituée, la Conférence internationale du Travail discute et vote les conventions (et les recommandations) qu'elle élabore, mais, contrairement à ce qui était, à l'époque, la règle générale en droit international, l'unanimité n'a pas été jugée nécessaire pour l'adoption d'un texte : la majorité des deux tiers était (et est toujours) suffisante - sinon un seul délégué aurait pu bloquer un vote - et cette majorité peut comprendre des délégués non gouvernementaux. Cette règle des deux tiers a, depuis, été adoptée par le droit international général et c'est ainsi que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités la prévoit comme constituant la règle pour les conférences internationales (art. 9 § 2) (8).

D'autres particularités, comme la suppression de la signature par chaque participant et de l'échange des instruments de ratification, ont aussi contribué à faire dire en 1938 au Conseiller juridique du BIT que les conventions internationales du travail constituent «un type original de traités» (9).

(8) V. Paul Reuter, *Introduction au droit des traités*, Paris, 1985, p. 60, n° 104.

(9) Jean Morellet (à l'époque Conseiller juridique du Bureau international du travail), «Un type original de traités : les conventions internationales du travail» *Revue critique de droit international privé*, 1938, N° 1, pp. 1-21.

3 - La soumission aux autorités compétentes

Un grand problème rencontré lors de l'établissement du système des conventions internationales du travail a été, on l'a vu, le souci de leur donner une plus grande efficacité que les traités traditionnels, qui risquent parfois de rester sans effet faute d'être ratifiés par les Etats concernés. La proposition visant à rendre ces conventions obligatoires pour les Etats Membres de l'Organisation du seul fait de leur adoption par la Conférence internationale du Travail n'ayant pas été acceptée, ne serait-ce, a-t-on dit, que pour respecter la compétence des parlements nationaux en matière de traités, il se fit un accord sur un compromis : on introduisit, dans la Constitution de l'OIT, l'obligation des Etats Membres de soumettre les conventions adoptées par la Conférence à leur autorité législative dans les douze ou dix-huit mois de leur adoption et, en cas d'accord du Parlement, de ratifier la convention considérée. Cette règle, dont l'observation est contrôlée de près, a contribué à obtenir le grand nombre de ratifications dont les conventions de l'OIT ont fait l'objet (10).

4 - Les conventions non ratifiées

Au cas où un Etat Membre ne ratifie pas une convention, il est tenu de fournir, lorsque l'OIT le demande, un rapport sur l'état de sa législation et de sa pratique dans le domaine en question, et sur ses intentions à l'égard de la mise en œuvre de ce texte.

5 - Les recommandations

A côté des conventions, l'OIT adopte aussi des «recommandations», textes qui ne peuvent pas faire l'objet d'engagements formels mais qui, plus détaillés ou plus avancés que les conventions - qu'elles complètent généralement - visent à inspirer les Etats de manière plus souple. La règle de la soumission aux autorités compétentes s'applique aussi à ces textes, avec la différence que l'objet de cette soumission n'est pas la ratification, mais la mise en œuvre par des mesures nationales.

(10) V. Roberto Ago, «La codification du droit international et les problèmes de sa réalisation», *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, p. 1183 ; N. Valticos, «L'OIT et les Parlements», *Bulletin interparlementaire*, 1969, N° 1.

6 - La coopération technique

En plus des moyens juridiques que constituent les conventions et les recommandations, l'OIT a développé, surtout après la Deuxième Guerre mondiale, des mesures d'ordre pratique, dites assistance ou coopération technique, qui consistent à aider les gouvernements à orienter leur action, à élaborer leur législation et à organiser leur administration dans le sens de l'amélioration des conditions sociales. Des programmes importants ont été ainsi mis en œuvre, souvent conjointement avec les Nations Unies, dans des domaines tels que l'emploi, les conditions de travail, la sécurité sociale, l'administration du travail, etc. D'autres moyens ont été la formation, l'information et l'éducation, mais les normes sont restées à la base de l'action de l'Organisation.

III - PORTÉE DE L'ACTION NORMATIVE

1 - Les conventions adoptées. Les domaines couverts

Au cours de son existence, l'OIT a adopté 176 conventions et 183 recommandations (dont la plupart étaient complémentaires de conventions adoptées sur le même sujet). Ces chiffres ne doivent pas surprendre. D'abord, tout Etat, toute société organisée adoptent des règles juridiques commandant leur fonctionnement et ce total est modeste en comparaison avec les législations d'Etats modernes. Ensuite ces textes ont été adoptés sur une période de trois quarts de siècle, période au cours de laquelle de nombreux changements sont intervenus, ce qui a fait que, sur les 176 conventions actuelles, plus de 50 constituent la révision de textes antérieurs et leur adaptation à une époque plus récente. Par ailleurs, certaines ne sont pas entrées en vigueur.

De quoi traitent ces différents textes ? On les distingue en diverses grandes catégories.

Il s'agit, en premier lieu, des *droits fondamentaux de l'homme*. Certes, dans le sens large des Pactes des Nations Unies de 1966 (11), l'ensemble des textes de l'OIT a porté, et de manière plus détaillée,

(11) Bien qu'il s'agisse d'un texte ancien et à certains égards dépassé, on consultera avec intérêt l'*Analyse comparative des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et des conventions et recommandations internationales du travail*, établie par le BIT (*Bulletin officiel du BIT*, vol. XII, 1969, N° 2, p. 188 et s.).

sur les droits dits économiques et sociaux. Un Secrétaire général des Nations Unies (12) a ainsi pu dire que l'OIT a été à l'avant-garde des efforts de protection internationale des droits de l'homme. Cependant certaines des conventions de l'OIT ont traité plus spécialement de droits fondamentaux, comme les textes sur la *liberté syndicale*, *l'abolition du travail forcé* et *l'élimination de la discrimination* dans le domaine du travail. Ce sont aussi les textes qui ont recueilli le plus grand nombre de ratifications.

Les autres catégories de textes concernent notamment les questions de l'*emploi*, du *licenciement*, des *conditions de travail* (salaire, durée du travail, repos hebdomadaire, congés payés), la *sécurité* et l'*hygiène du travail*, la *sécurité sociale*, les *relations professionnelles*, le *travail des femmes*, où l'on commença par l'effort de protection, notamment en cas d'accouchement et de travail de nuit, puis on poursuivit par le souci d'égalité avec les hommes, en particulier en matière de rémunération), la *protection des jeunes* (en fixant un âge minimal d'admission à l'emploi, en interdisant le travail de nuit et en prescrivant des examens médicaux), les *travailleurs âgés*, les *catégories particulières* (agriculteurs, marins, travailleurs indigènes et aborigènes, étrangers et migrants, infirmiers), l'*administration du travail*, les *consultations tripartites* entre gouvernements, employeurs et travailleurs, pour ne citer que les principales matières.

Le cauchemar du professeur Mahaim

Une anecdote, devenue classique au BIT, attribuait au professeur Ernest Mahaim, un des pères fondateurs de l'OIT, le récit suivant qu'il fit, au cours des années vingt, à un de ses collègues dans les couloirs de la Conférence internationale du travail. «Figurez-vous», lui dit-il, «que j'ai fait un rêve affreux : j'ai rêvé que nous avons adopté des conventions sur toutes les questions possibles. Et je me demandais avec inquiétude ce que nous allions alors pouvoir faire. Puis je me suis dit : mais le tout n'est pas d'adopter des textes. Encore faut-il les faire appliquer. Alors je me suis rendormi, tranquille». Le professeur Mahaim n'avait d'ailleurs pas pensé à un autre aspect de la question, apparus quelques années plus tard : c'est que peu de normes - à part les grands textes de principes - sont permanentes et éternelles et qu'il faut parfois les remettre sur le métier. C'est l'importante question de la révision.

(12) U. Thant, parlant devant la Conférence internationale du Travail le 18 juin 1969 (Conférence internationale du travail, *Compte rendu des travaux*, 1962, p. 319).

2 - La révision des conventions

Il est donc des textes que l'évolution des conceptions ou des conditions de vie et de travail conduisent à réexaminer. Ainsi, le souci de l'égalité des femmes avec les hommes a remplacé, dans le domaine du travail, celui de leur protection, limité surtout au cas d'accouchement. Le sort de l'interdiction du travail de nuit des femmes - rejetée par l'Union Européenne au nom d'une conception extensive et abstraite de l'égalité (13) - en est une manifestation extrême. En revanche, la protection des enfants s'est développée en protection des jeunes. La durée du travail a été réduite, les problèmes de l'emploi se sont développés, etc. Les normes de l'OIT sont donc parfois appelées, comme les lois nationales, à être adaptées aux nécessités et vues nouvelles. Ainsi, plus d'un quart des conventions adoptées à ce jour représente l'adaptation de textes anciens aux besoins plus récents, et cela soit pour élever ou compléter la norme antérieure, soit pour l'assouplir ou même la modifier.

3 - La ratification des conventions

L'état des ratifications des conventions internationales du travail diffère énormément selon les conventions et les Etats. C'est que l'objectif des conventions n'est pas simplement de confirmer la situation sociale d'un pays. Il a un caractère dynamique et vise à amener les pays à progresser vers la direction assignée. Leur ratification par un pays ne saurait donc être envisagée que si la législation sociale de celui-ci a atteint ou pourrait atteindre bientôt le niveau visé par la convention (14).

Pour donner un ordre de grandeur - les chiffres se modifiant constamment -, on peut indiquer que les ratifications des conventions de l'OIT ont, en 1995, dépassé les 6200. Il avait fallu 30 ans (1919-1949) pour atteindre le premier millier - il est vrai qu'il y avait alors moins de conventions à ratifier et d'Etats Membres pour le faire, et qu'il y avait eu aussi l'interruption de la Deuxième Guerre mondiale - puis le rythme s'est accéléré : onze ans (1949-1960) pour le deuxième millier, quatre ans (1960-1964) pour le troisième (mais à cette époque la décolonisation massive et le phénomène de succession d'Etats qui suivit, comme nous l'indiquerons plus loin, ont entraîné de

(13) Et pour certains non sans quelque arrière-pensée de productivité.

(14) Aussi, les conventions prévoient-elles généralement un délai d'un an pour leur entrée en vigueur en ce qui concerne les pays qui les ratifient, afin de permettre l'adaptation de la loi nationale à leurs dispositions.

très nombreuses ratifications). Le quatrième millier a été obtenu en dix ans (1964-1974), le cinquième en huit ans (1982) et le sixième en douze ans (1994). Les facteurs de ce rythme sont divers : nombre variable des Etats Membres, nombre et contenu des conventions à ratifier, action plus ou moins suivie du BIT pour encourager les ratifications, etc. Quant à la répartition des ratifications par Etat, ce sont surtout les Etats européens, dont la législation sociale est la plus avancée dans le monde, qui ont ratifié le plus de conventions (15), notamment l'Espagne avec 125 ratifications et la France avec 115. Les nombre des ratifications est sensiblement inférieur pour les pays en développement, surtout d'Asie, même pour certains qui ont «démarré» il y a déjà longtemps (Japon avec quand même 42 ratifications, mais Corée - du Sud - avec 4 ratifications et Singapour avec 21). La Chine est un cas particulier, avec 18 ratifications, car la République populaire n'a pas reconnu 23 ratifications effectuées de 1949 à 1971 par le gouvernement nationaliste. Un autre cas particulier est celui des Etats-Unis qui n'ont ratifié que 12 conventions, pour des raisons tant constitutionnelles que politiques (16).

(15) Plus récemment, la Commission de l'Union européenne contesta que, pour certaines conventions, les Etats Membres de l'Union puissent les ratifier individuellement (alors que l'Union elle-même, non membre de l'OIT, ne pouvait le faire). Cette opinion quelque peu impérialiste, et qui risque de freiner le dynamisme de l'action normative, fut partiellement rejetée par la Cour de Justice des Communautés, mais la Commission ne désarma pas (v. Yvon Chotard, «L'OIT et l'Union européenne», *Revue française des Affaires sociales*, préc. p. 53-57).

(16) V. à ce sujet Louis Henkin, «US Ratification of Human Rights Conventions. The Ghost of Senator Bricker», *The American Journal of International Law*, avril 1995, vol. 89, N° 2, pp. 341-350.

Plus généralement, les rapports des Etats-Unis avec l'OIT ont été assez mouvementés. Après avoir participé, en 1919, à l'élaboration des dispositions du Traité de Versailles qui constituèrent la Constitution initiale de l'OIT (ce fut même le syndicaliste américain Gompers qui présida la Commission dite de législation internationale du travail), les Etats-Unis ne devinrent membres de l'OIT qu'en 1934. Ils prirent alors une part substantielle à son activité. Deux des directeurs du BIT furent américains, John Winant (1938-1941) et David Morse (1948 à 1970), ce dernier à l'époque du grand développement de l'action de l'OIT après la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, pour une série de raisons, les Etats-Unis se retirèrent de l'OIT pendant quelque deux ans, de novembre 1977 à février 1980 (v. à ce sujet G. Orsoni, «Le retrait des Etats-Unis et la crise de l'OIT», cette *Revue*, 1979-3, pp. 689-746). En mai 1995, la majorité républicaine aux Chambres des Etats-Unis a décidé d'opérer de larges réductions du budget proposé, dont la cotisation américaine à l'OIT. Le président Clinton opposa son veto à ces décisions, mais la délégation des Etats-Unis à la Conférence de l'OIT, en juin 1995, obtint d'importantes réductions aux propositions budgétaires pour 1996-1997. L'avenir montrera si un nouvel épisode des relations entre les Etats-Unis et l'OIT se prépare à cet égard et quelles seront les dimensions et la durée de cette manifestation d'isolationnisme. Entre-temps, ces réductions budgétaires ne seront pas sans effet sur les activités de l'OIT. Il en sera question plus loin (v. sous «Conclusion»).

S'agissant, par ailleurs, des conventions, celles qui ont recueilli le plus de ratifications sont, avec plus de cent (et parfois plus de 120 et même de 130), celles concernant les droits fondamentaux de l'homme (liberté syndicale, travail forcé, non-discrimination) et celles sur l'égalité de rémunération et l'inspection du travail.

Dans l'ensemble, les ratifications intervenues à ce jour sont impressionnantes, d'autant plus que les ratifications de conventions de l'OIT ne sont pas susceptibles de réserves (17). Il s'agit du réseau le plus important d'obligations internationales dans un domaine substantiel déterminé. Elles laissent cependant encore à désirer, car elles pourraient être encore plus nombreuses, tant pour certaines conventions essentielles que pour certains pays importants. C'est pourquoi le test de la ratification, gage de l'application, est essentiel pour le succès de l'œuvre de l'OIT. C'est la clef du système. Les anciens de l'OIT savaient avec quelle ardeur Albert Thomas, le dynamique premier directeur du BIT, pressait les Etats à ratifier des conventions. Cette action a été longtemps poursuivie systématiquement par le BIT. Tout récemment encore les gouvernements ont été invités par le Directeur général à examiner les possibilités de ratification des instruments fondamentaux de l'OIT en matière de liberté syndicale et de lutte contre la discrimination, le travail forcé et le travail des enfants. L'ardeur ne peut cependant pas toujours rester la même, les administrateurs agir constamment en militants, ni les Etats continuer à prendre des engagements au même rythme. Une certaine baisse du taux des ratifications s'explique donc, d'autant plus que, dans l'ensemble, les principales conventions ont généralement été si largement ratifiées que la marge de nouvelles adhésions se trouve réduite d'autant.

Il convient, à ce sujet, de revenir sur l'importante question de la *succession d'Etats* (18), principe dont la portée a été souvent discutée et dont l'importance pour la stabilité des relations internationales apparaît notamment à l'époque des grands changements de la carte du monde. Ce principe a trouvé un vaste champ d'application avec les conventions internationales du travail, car il a été presque entièrement

(17) V. Valticos, *Droit international du travail*, 182, § 719, p. 551 et références citées.

(18) V. Jenks, «State Succession in Respect of Law-making Treaties», *British Yearbook of International Law*, 1952, pp. 105-144 ; Wolf, «Les Conventions internationales du travail et la succession d'Etats» *Annuaire français de droit international*, 1961, pp. 742-751 ; Valticos, «The Asian States and International Labour Conventions», *Essays in Honour of Wang Tieya*, ed. by R. St. John MacDonald, Nijhoff, 1994, p. 863 et s. ; *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est* sous la direction de G. Burdeau et B. Stern, Paris, 1994 ; Béatrice Stern, *Aspects récents de la succession d'Etats*, à paraître dans le *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, session de 1995.

respecté à l'époque de la décolonisation, notamment en 1960-1961, lorsque les très nombreux nouveaux Etats, surtout d'Afrique et d'Asie, ont confirmé les obligations découlant des conventions qui leur avaient été déclarées applicables par les Puissances qui en assuraient les relations internationales (essentiellement la France et le Royaume-Uni), ce qui a eu pour résultat l'enregistrement de quelque 1300 ratifications au nom de ces Etats. Plus récemment, en Europe même, notamment dans les cas de l'éclatement de l'URSS et de la scission de la Yougoslavie, la règle a continué à être observée dans l'ensemble, mais avec certains retards, alors que dans la situation inverse de la réunification de l'Allemagne, c'est le principe de l'absorption qui a été suivi, l'Allemagne fédérale ayant gardé son identité étatique et ses engagements internationaux, alors que ceux de l'Allemagne démocratique absorbée n'ont pas été repris.

4 - Le contrôle

Les ratifications des conventions constituent certes des engagements internationaux de la part des Etats considérés et on ne saurait en sous-estimer l'importance. Les discussions qu'on a parfois entendues quant aux mérites ou plutôt aux démérites respectifs d'une ratification sans application et d'une application sans ratification avaient en réalité un caractère scolastique, mais elles n'étaient pas dépourvues de signification. Elles voulaient dire, en définitive, que la ratification n'était pas la fin, mais une étape - importante certes en raison de l'engagement qu'elle comportait - du processus qui allait de l'élaboration d'une convention à sa mise en œuvre effective. Or, il serait vain de contester que, pour de nombreuses raisons (difficultés économiques, absence de volonté politique, ou même ignorance) (19), les conventions de l'OIT sont souvent mal appliquées en droit interne.

Il s'imposait donc, pour l'OIT, de s'assurer que les engagements assumés par les Etats étaient effectivement observés dans l'ordre interne. C'est l'objet du système de contrôle qui, perfectionné sur plusieurs points au cours des ans, puis simplifié à certains égards, reste le plus développé qui soit sur le plan international et y a notamment introduit le souci d'objectivité (20). A certains égards, il a influencé

(19) G. et A. Lyon-Caen, *Droit social international et européen*, 8^e éd., Dalloz, 1993, p. 143.

(20) V. P. Juvigny, «L'OIT et les droits de l'homme» *Revue française des affaires sociales*, avril-juin 1969, p. 94.

d'autres systèmes de contrôle (21), comme ceux des Nations Unies pour les textes relatifs aux droits de l'homme et ceux du Conseil de l'Europe, notamment la Charte sociale européenne.

Souvent décrit (22) ce système peut ici être brièvement esquissé dans ses grandes lignes. En matière de contrôle, deux grandes méthodes se partagent la faveur des institutions internationales : l'une est fondée sur l'envoi régulier de rapports par les gouvernements, l'autre comporte la possibilité de plaintes, réclamations, requêtes (ou quel que soit le nom qu'on leur donne) émanant d'Etats, d'organisations ou même d'individus qui considèrent que l'Etat visé n'a pas respecté ses engagements (23). Les avantages et les inconvénients de chacun de ces systèmes diffèrent et l'OIT a, dès l'origine, prévu la possibilité de l'un comme de l'autre. Ce qui importe surtout est le type d'organe qui, dans chaque cas, est chargé d'évaluer les rapports ou les plaintes en question. Ce sont l'indépendance et l'autorité de ce corps et de ses membres qui conditionnent sa crédibilité et son efficacité. Pour les organes de l'OIT qui sont composés de personnalités indépendantes désignées, non par les gouvernements, mais par le Conseil d'administration du BIT sur proposition du Directeur général, le choix se porte généralement sur des juristes renommés ou parfois d'anciens hommes d'Etat. Selon la nature de leurs fonctions, les organes quasi judiciaires sont composés tantôt de personnes indépendantes et tantôt selon la formule tripartite. Les résultats de cette action ont dans l'ensemble été très positifs.

Ainsi, l'organe clé qu'est la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations a relevé qu'au cours des 30 dernières années il y a eu près de 2100 cas dans lesquels les gouvernements ont pris les mesures nécessaires pour supprimer des divergences dans l'application de conventions qu'elle avait signalées.

Une procédure plus formelle est celle des Commissions d'enquête désignées dans des cas de plaintes formelles présentées par des Etats

(21) Valticos, «Once More About the ILO System of Supervision : In What Respect is it Still a Model ?» *Towards a More Effective Supervision by International Organizations, Essays in Honour of H. Schermers*, Nijhoff, 1994, vol. I, pp. 99-113.

(22) Valticos, «Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, t. 1 23, 1968-1, pp. 311-407. Depuis, le système a subi certaines modifications qui n'ont pas affecté l'essentiel.

(23) Valticos, «Des parallèles qui devraient se rejoindre : les méthodes de contrôle international concernant les conventions sur les droits de l'homme» dans *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolph Bemberdt*, Springer, Berlin, etc., Max-Planck Institut, 1995, pp. 647-661.

ou des délégués employeurs ou travailleurs à la Conférence internationale du Travail (24). Constituées également de personnalités indépendantes, ces Commissions ont eu à traiter de questions importantes, comme la situation dans les anciens territoires africains du Portugal, celles existant au Libéria, en Grèce à l'époque de la dictature des colonels, au Chili après le coup d'Etat militaire, en Allemagne à propos de discriminations d'ordre politique, etc.

Il existe aussi des procédures moins formelles, dites de réclamations.

On doit aussi - et surtout - souligner, même brièvement, le cas, remarquable en droit international, de la *procédure de la liberté syndicale* (25). L'originalité de cette procédure, qui a été établie en 1951 en accord avec les Nations Unies, réside dans le fait qu'elle autorise l'examen de plaintes visant même des Etats qui n'ont pas ratifié les conventions traitant de cette question. La justification en est que le principe de la liberté syndicale est affirmé dans le Préambule de la Constitution de l'OIT et lie ainsi tous les Etats membres de l'Organisation. Depuis sa création jusqu'en 1995, c'est-à-dire en près d'un demi-siècle, le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite chargé de l'examen de plaintes, n'a eu que deux présidents, tous deux des personnalités éminentes, d'abord Paul Ramadier, ancien président du Conseil de France, les dix premières années, puis le professeur et juge Roberto Ago, jusqu'à sa récente disparition. Ce Comité a examiné quelque 1900 cas depuis 1951. En outre, il a parfois conduit à des visites sur place d'une Commission d'investigation et de conciliation, notamment au Japon en 1965, au Chili en 1974, en Afrique du Sud plus récemment, et à des visites de missions du BIT, comme en Pologne après la proclamation de l'état de siège et l'arrestation de Lech Walesa. L'action du Comité a permis d'obtenir d'importantes modifications de lois ou de pratiques défectueuses, ou encore la libération de syndicalistes dont la vie était en danger.

A côté de ces procédures établies, il faut aussi mentionner un grand nombre d'études et de missions *ad hoc* tendant à connaître les situations et à promouvoir les droits de l'homme, en particulier l'étude sur la situation du travail et la situation syndicale en Espagne en 1969,

(24) Valticos, «Les Commissions d'enquête de l'OIT», *Cette Revue*, 1987, t. 3, pp. 847-879.

(25) La question a fait l'objet d'une abondante littérature. V. C. Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, Londres, Stevens, 1957 ; Valticos, «Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale» *RCADI*, 1975-1, pp. 77-138.

diverses études importantes sur la situation syndicale dans plusieurs pays d'Europe, notamment de l'Est, des rapports en matière de travail forcé, parfois en coopération avec la SDN, puis les Nations Unies. Il y a eu encore des visites sur place de missions annuelles de l'OIT en Israël à partir de 1978 pour examiner la situation des travailleurs arabes dans les territoires occupés.

Enfin, une formule qui a connu une grande extension depuis sa création, en 1968, est celle dite des «contacts directs» (26) en vertu de laquelle un représentant du BIT se rend, avec l'accord du gouvernement concerné, dans un pays où des difficultés se sont présentées pour l'application des conventions et procède à ce sujet à des discussions approfondies avec les autorités et les organisations professionnelles.

Ces diverses procédures et activités ont eu des résultats plus ou moins importants ou plus ou moins immédiats selon les cas. Aucune n'a été sans effet.

Que ce soit d'ailleurs à la suite de procédures de contrôle ou simplement comme une conséquence normale de la ratification ou plus simplement encore de l'adoption de conventions et recommandations de l'OIT, une étude d'ensemble (27), de même que des analyses par pays (28) ont montré à quel point l'impact des textes en question a été considérable dans le monde. On ne peut ainsi s'empêcher de rappeler, bien que cela ne date pas d'hier, que, lorsque l'OIT a obtenu le prix Nobel de la Paix en 1969, le Président du Comité Nobel a pu dire que «l'OIT a influencé de façon durable la législation de tous les pays».

* * *

IV - PROBLÈMES ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

On vient de tracer les grandes lignes du chemin parcouru par l'OIT dans le domaine des normes internationales du travail. Tout ceci est plus ou moins connu, certes, mais l'heure du bilan exigeait un rapide

(26) V, Valticos, «Une nouvelle forme d'action internationale : les "contacts directs" de l'OIT en matière d'application des conventions et de liberté syndicale», *Annuaire français de droit international*, 1981, pp. 477-489.

(27) V. *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, BIT, Genève, 1977.

(28) Il s'agit d'une série d'articles sur l'influence des conventions par pays, publiés à partir de 1955 dans la *Revue internationale du travail* et concernant quelque 25 pays (pour des informations plus précises sur ces pays, v. Valticos-von Potobsky, préc. p. 289 note 1).

rappel de l'œuvre accomplie. Et maintenant ? L'OIT, et notamment son activité normative, ont-elles encore un rôle substantiel à jouer pour les années qui viennent ? Certes, il est plus difficile de sonder l'avenir que de décrire le passé. Il est vrai que, depuis la création de l'OIT, on a plus d'une fois discuté de la valeur des normes et de leur avenir. Les conceptions, comme les intérêts, ont été loin d'être unanimes et la composition même de l'OIT, avec ses gouvernements de tendances différentes, les employeurs et les travailleurs aux vues souvent discordantes, n'était pas faite pour assurer l'unanimité des vues sur la question.

Au stade actuel, il convient d'abord de signaler l'essentiel des discussions récentes qui, au sein même de l'OIT, ont porté sur la valeur actuelle et l'avenir des normes, puis nous nous permettrons de présenter nos propres vues sur l'essentiel du problème.

1 - Discussions récentes sur les normes au sein de l'OIT

La question de l'actualité et des perspectives futures des normes a fait l'objet, ces dernières années, de divers types d'examen et de discussions au sein de l'OIT.

Etudes en profondeur et discussions à la Conférence internationale du travail

Tout d'abord, il y a lieu de signaler les «études en profondeur» au sein de commissions tripartites du Conseil d'administration du BIT, dont la première (29) eut lieu de 1974 à 1979, sous la présidence de Gabriel Ventejol, président du Conseil économique et social de France. Cette étude aboutit à des conclusions significatives : sur 310 textes examinés (soit 151 conventions et 159 recommandations adoptées jusqu'en 1978), il fut estimé que la moitié environ comprenait des textes dont il convenait de promouvoir en priorité la ratification et l'application, alors qu'une deuxième catégorie de 30 textes groupait ceux qui appelaient une révision ; les instruments restants, composant une troisième catégorie, furent considérés comme n'étant pas nécessairement dépassés mais restant valables, en ce qui concerne certains, en tant qu'objectifs temporaires pour des pays ne pouvant pas encore accéder aux normes les plus récentes. Enfin, pour 43 nouvelles questions, l'élaboration de nouveaux instruments parut devoir être envisagée.

(29) *Bulletin officiel* (B.O.) du BIT, numéro spécial, vol. LXII, 1979, Série A. V. aussi à ce sujet Valticos, «L'avenir des normes internationales du travail», *Revue internationale du travail*, nov.-déc. 1979, pp. 721-740.

Ainsi, une majorité de textes valables, un certain nombre d'autres à mettre à jour, des textes vieilliss mais encore bons comme une première étape pour des retardataires, enfin une série de textes à élaborer compte tenu de besoins nouveaux, n'est-ce pas là - même en faisant la part du climat général de guerre froide de l'époque, sur lequel nous reviendrons, une manifestation significative de vitalité, avec la combinaison de continuité, de vieillissement et de renouveau dont témoigne cette étude ? Celle-ci conclut d'ailleurs par un accord général selon lequel «les activités normatives doivent continuer de représenter un aspect important et constant des travaux» de l'OIT.

Quelques années plus tard, en 1984, la question des normes fit l'objet d'un nouvel examen. Ainsi, le Directeur général du BIT (alors Francis Blanchard) présenta à la Conférence un rapport complet sur la question (30) et ce texte fit l'objet d'un débat sans surprise. Pour l'essentiel, le débat opposa les délégués employeurs, soucieux de ne pas freiner la croissance économique et peu favorables à l'extension de l'œuvre normative, aux représentants travailleurs, attachés à la poursuite du progrès social et à la création d'emplois. A la suite de cette discussion, un nouveau groupe de travail sur les normes fut établi et les résultats (31) furent analogues à ceux du groupe précédent (32). Il est aussi intéressant que ce groupe de travail ait relevé une convergence de vues sur la valeur des principes et de l'œuvre normative de l'Organisation. Ainsi, le groupe confirma l'importance des activités normatives comme un moyen de promotion d'un développement équilibré, dans la justice et la liberté, et comme source d'inspiration de politiques sociales. En même temps, la nécessité de réalisme et d'efficacité fut soulignée. Il en fut de même du principe de l'universalité et des conditions qu'il suppose. Ces principes firent l'unanimité du groupe, alors que les points de vue varièrent quant au rythme de l'adoption de nouvelles normes, aux méthodes à suivre et à certains autres points.

Plus récemment, à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT, en 1994, et dans un contexte fort différent de politique mondiale, les débats sur les normes reprirent une nouvelle fois. Le directeur général (Michel

(30) *Rapport* du Directeur général à la Conférence internationale du travail, 70^e session, 1984.

(31) V. B.O. du BIT, numéro spécial, vol. LXX, 1987, Série A.

(32) Ainsi, sur 327 textes adoptés jusqu'en 1986, 88 conventions et 78 recommandations furent incluses dans la première catégorie, 12 conventions et 12 recommandations dans la deuxième et le reste dans la troisième. En outre, 28 questions furent retenues comme des sujets possibles pour des textes nouveaux.

Hansenne) soumit à la Conférence un rapport (33) dans lequel fut traitée la question des normes. Ce rapport contenait notamment une mise en garde contre un éventuel vide juridique et un «retour à la loi de la jungle». Un débat s'instaura à ce sujet à la Conférence internationale du travail en juin 1994 (34) et les avis varièrent sensiblement selon les orateurs.

Disons brièvement (35) que la plupart des délégués gouvernementaux, tout en soulignant l'importance des activités normatives de l'OIT, ont estimé qu'une mise à jour était nécessaire, qu'il convenait de modérer le rythme de l'adoption des normes et de choisir avec soin les sujets de conventions, enfin que celles-ci devraient être rédigées sans trop de détails et avec assez de souplesse. Selon même divers délégués de pays en développement, la souplesse devrait aussi s'appliquer à l'application des convention. Quant aux délégués travailleurs, ils ont insisté sur la nécessité de poursuivre l'établissement de normes, étant donné que les développements sociaux et économiques ont un caractère dynamique. Pour eux, la révision ne devrait s'effectuer qu'en cas de nécessité manifeste. Ils ont insisté en particulier sur le renforcement des procédures de contrôle et la création de procédures spéciales dans certains cas (travail forcé, travail des enfants, discrimination). Pour les employeurs, tout en reconnaissant l'importance des activités normatives, ils n'estimaient pas que c'était le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de l'OIT. Ils soulignaient que dans la plupart des pays la tendance était à la déréglementation et qu'il devrait en être de même au niveau international. A leur avis, une réglementation excessive freinerait le développement économique. De nouvelles normes ne devraient être adoptées qu'en cas d'absolue nécessité et il faudrait ralentir leur rythme d'adoption. Bien plus, les nouvelles normes devraient pouvoir être ratifiées et appliquées par tous les Etats !

Le Directeur général du BIT répondit, selon l'usage, à la fin de la discussion et le débat se poursuivit, notamment au Conseil d'administration, mais il y eut aussi des prises de position moins officielles de la part de personnalités du monde entier.

(33) *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre, Rapport du Directeur général*, BIT, Genève, 1994.

(34) V. pour cette discussion le *Compte rendu de la Conférence internationale du travail*, 81^e session, 1994 et, pour un bref résumé, Valticos et von Potobsky, *International Labour Law*, 2nd revised edition, Kluwer, 1994, pp. 264-365.

(35) V. Valticos - Von Potobsky, *op. cit.*, § 615, p. 265.

2 - Une consultation générale

A côté des discussions officielles, il avait paru approprié d'obtenir aussi, sur cette question des normes, l'opinion d'esprits plus indépendants. Aussi, en cette même année du 75^e anniversaire, le Directeur général du BIT invita-t-il des personnalités - ou plus simplement des personnes - de différents milieux et régions du monde, sans lien étroit, du moins actuel, avec l'OIT, à indiquer comment, à leur avis, devrait être envisagée l'action future de l'Organisation. Le fort volume (36) reproduisant les quelque 70 réponses reçues, qui marquaient un effort pour sortir de la «langue de bois» propre à ce genre d'exercice est significatif en ce qui concerne l'action normative. La très grande majorité de ceux qui se sont exprimés à ce sujet a souligné, en effet, l'importance des normes internationales et des procédures visant à les faire observer et a estimé même qu'elles devraient être renforcées et non affaiblies.

Des chefs d'Etat et de gouvernement et des hommes politiques (Helmut Kohl notamment) ont souligné l'importance des normes pour tous les pays. Le président Lech Walesa qui a eu une expérience directe de l'action de l'OIT, a affirmé que l'activité normative de l'Organisation devrait continuer à y occuper une place centrale. En plus des Européens, des Latino-Américains, des hommes politiques d'Asie, comme le premier ministre du Japon Hosokawa, l'ancien premier ministre d'Australie Hawke, ont fortement souligné l'importance des normes. Pour les Etats-Unis, le secrétaire au Travail a estimé qu'on devrait procéder à un réexamen des normes (37) afin que celles-ci répondent aux difficultés rencontrées dans l'économie d'aujourd'hui et qu'on étudie le type de convention le plus utile pour l'avenir. Il a aussi préconisé la mise au point de «procédures réalistes complétant le mécanisme de contrôle en place». De son côté, le dirigeant syndical de l'AFL-CIO, Lane Kirkland, a déclaré que, si les normes doivent s'adapter à l'évolution, les principes fondamentaux qui les guident sont toujours aussi valables.

Du reste, le danger de grignotage et d'érosion des conquêtes sociales de ces trois quarts de siècle a été signalé par M. Bedjaoui, président de la Cour internationale de Justice. Soulignant «l'œuvre immense» accomplie par l'OIT et ce «corps de normes juridiques que la force de l'opinion publique internationale ne semble pas prête à voir

(36) *Regards sur l'avenir de la justice sociale. Mélanges à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT*, cité ci-dessus sous note 3.

(37) On a vu qu'il y a déjà eu deux «examens en profondeur».

contesté» et observant que l'ultralibéralisme pourrait revenir sur des conquêtes sociales d'un demi-siècle, le Président de la Cour fit appel à l'OIT pour qu'elle se mobilise contre le retour à la loi de la jungle dans le marché du travail. Il souligna qu'au-delà de leur caractère technique, les normes internationales du travail reflètent souvent les plus hautes valeurs des droits de l'homme. En définitive, il suggéra que l'Organisation redéploie certains de ses moyens pour devenir aussi un instrument de la *justice sociale internationale* et il salua l'accent mis par l'OIT sur la promotion du respect des normes internationales du travail et des droits de l'homme qui relèvent du mandat de l'Organisation. De son côté, le juge américain à la Cour, S. Schwebel, a souligné la modernité de l'OIT et le caractère exceptionnellement fécond de ses innovations. Il a insisté sur l'importance des normes internationales du travail et du système «perfectionné et efficace de contrôle international de l'exécution des obligations assumées par les Etats en vertu de ces normes». A cet égard, il a rappelé que le professeur Ernst B. Haas, a écrit (38) du bilan de l'OIT que toute organisation internationale pourrait en être profondément fière.

Naturellement, le problème des liens de l'économique et du social ont été évoqués par de nombreux contributeurs à l'ouvrage analysé. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies, a souligné que le progrès économique et le progrès social doivent aller de pair. Le syndicaliste marocain Mahjoub Benseddik a souligné la forte expression d'Albert Thomas, «le social devra vaincre l'économique». A cet égard, on peut rappeler la formule que le Président Franklin Roosevelt avait prononcée en 1941 en s'adressant à la Conférence internationale du travail à Washington, lorsqu'il affirma que la politique économique «ne saurait être un but en soi et qu'elle ne peut être qu'un moyen de réaliser des objectifs sociaux» (39).

Plus spécialement, l'activité normative a reçu des appuis de divers milieux juridiques, comme du Secrétaire général de la Commission internationale de juristes, M. Adama Dieng.

C'est, naturellement, des milieux syndicaux qu'est venu le soutien le plus appuyé pour cette activité, qu'il s'agisse de syndicalistes d'Europe, d'Amérique, d'Afrique, d'Asie ou encore d'organisations mondiales, comme la Confédération internationale des syndicats libres, dont

(38) Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State : Functionalism and International Organization*, Stanford, Calif., 1964.

(39) Conférence internationale du travail, 1941, New York et Washington, *Compte rendu des travaux*, p. 163.

le Secrétaire général, Enzo Friso, a souligné que les normes internationales demeurent l'œuvre essentielle et le meilleur outil de l'OIT. Ces divers représentants des travailleurs, p. ex. W. Peirens, de Belgique, Mahjoub Benseddik, déjà cité, ont estimé que les normes de l'OIT sont indispensables et que l'œuvre normative, dont l'Organisation devrait être fière, doit se poursuivre et les procédures de contrôle être renforcées.

Plusieurs professeurs de droit du travail et juristes (40) d'Europe, d'Amérique latine (notamment le professeur Ackerman, d'Argentine) et d'Asie ont insisté sur l'importance des normes internationales du travail comme un modèle pour les législations nationales et un instrument efficace pour la réalisation de la justice sociale. Il en est d'autant plus ainsi que l'Union européenne ne protège pas convenablement les droits sociaux, ont souligné le professeur anglais Bob Hepple et le professeur français J.C. Javillier. La contribution du professeur V.Y. Ghebali est à retenir spécialement pour son analyse pénétrante de l'actualité et des possibilités de l'OIT.

Certes, le sentiment général sur la valeur toujours actuelle des normes n'est pas unanime. Les nuances ne sont pas rares et même quelques oppositions se manifestent. On pensera naturellement aux employeurs, car on sait que, pour dire le moins, les normes n'ont jamais suscité leur enthousiasme. En l'occurrence cependant, leurs avis ont été dans l'ensemble fort mesurés, comme, du reste, on a vu que ce fut le cas à l'occasion des travaux des groupes de travail sur les normes. Ici, à l'exception de deux opinions très opposées à l'action normative (celles d'employeurs de l'Inde et de la Suède), les employeurs qui ont contribué à l'ouvrage analysé se sont référés surtout à l'adaptation des normes à l'évolution intervenue depuis leur adoption. Du reste, cette vue correspond à la ligne suivie par l'OIT depuis longtemps, et elle s'est concrétisée par l'œuvre de révision et de mise à jour engagée depuis de fort nombreuses années.

En définitive, il apparaît bien que, dans les contributions aux Mélanges examinés, les opinions négatives ou simplement critiques à l'égard des normes internationales du travail sont exceptionnelles et, la plupart du temps, de caractère limité.

(40) L'auteur de ces lignes a été aussi appelé à contribuer à ce recueil et il suffira de noter ici qu'il s'est prononcé vigoureusement aussi pour la poursuite de l'œuvre normative et de l'activité de contrôle (*op. cit.*, pp. 307-311).

3 - Des études économiques sur les normes

Les anniversaires, avons-nous dit, favorisent les manifestations, mais aussi les réflexions et les publications. Il nous paraît intéressant de mentionner ici deux ouvrages publiés (en anglais seulement) sous les auspices de l'*Institut international d'études sociales*, créé et fonctionnant dans le cadre de l'OIT. Il s'agit d'études d'économistes qui ont traité des normes internationales du travail sous l'angle de l'économie. Dans chaque cas, ce sont les mêmes deux auteurs qui ont dirigé l'étude et rassemblé diverses contributions sur le thème choisi.

Un de ces thèmes est le rapport entre *les normes internationales du travail et l'interdépendance économique* (41). Les personnes qui ont contribué à cette étude proviennent, d'une part, des trois groupes qui composent l'OIT, et d'autre part des milieux universitaires. Le volume, de près de 400 pages, contient une trentaine de contributions.

Evidemment, comme l'avaient voulu les organisateurs de cette étude, la question des normes n'est examinée, dans cet ouvrage, que par rapport à l'interdépendance économique, ce qui n'est qu'un des aspects du problème actuel des normes.

Ceci dit, l'intérêt indiscutable de l'étude réside dans la qualité de certaines contributions, comme celles de Ray Marshall, ancien Secrétaire au Travail des Etats-Unis, du professeur Richard B. Freeman, de Harvard, du professeur Philip Alston, bien connu pour ses travaux sur les Nations Unies et les droits de l'homme, qui préconise une action commune de l'OIT et des Nations Unies pour la protection des droits économiques et sociaux, du professeur Guy Caire, qui avait écrit en 1976 un ouvrage remarqué sur la «liberté syndicale et le développement économique» et qui a traité ici des normes du travail et du commerce international, et de certains auteurs de pays en développement qui se prononcent en faveur de l'universalité et de la flexibilité des normes.

Un intérêt particulier s'attache notamment à l'étude du professeur Lord Wedderburn qui souligne en particulier que la cohérence d'une politique sociale européenne ne peut être construite que sur «le roc» des conventions de l'OIT.

Enfin, on trouve la philippique habituelle d'un employeur ultra-contre les normes et la «clause sociale» et les vues opposées d'un diri-

(41) *International Labour Standards and Economic Interdependence*, ed. by Werner Sengenberger and Duncan Campbell, Genève, 1994.

geant de la Confédération internationale des syndicats libres qui plaide au contraire en faveur d'une telle clause.

Pour le lecteur pressé qu'effraierait le volume de cette publication et le caractère inégal et parfois très technique de son contenu, on peut recommander l'excellent épilogue des «éditeurs», MM. Campbell et Sengenberger qui, en une douzaine de pages, présentent un condensé méthodique, intelligent et courtois du contenu de cet ouvrage et y ajoutent une cohérence qui n'apparaissait pas toujours.

Le second ouvrage, publié par les mêmes directeurs de recherche, concerne la *création d'«opportunités» économiques*, et plus spécialement *le rôle des normes du travail dans la restructuration industrielle* (42). L'ouvrage (de 439 pages) est composé de douze contributions d'auteurs différents (économistes pour la plupart) et d'une conclusion des «éditeurs», qui ont aussi rédigé certaines des contributions. Si celles-ci sont souvent d'une technicité qui dépasse le lecteur moyen, elles sont de qualité, même si l'on ne partage pas les points de départ ou d'arrivée.

En substance, l'ouvrage se présente comme portant sur la question de savoir si, à notre époque de restructuration industrielle sans précédent, les normes du travail empêchent les changements nécessaires à la croissance économique, comme le pensent certains courants néolibéraux, ou si, au contraire, elles constituent des voies crédibles en vue d'un développement soutenu, comme l'estiment d'autres. Dans leur conclusion, les directeurs de cette étude analysent, non sans finesse, le rôle des normes du travail et expliquent en quoi elles ont un rôle positif à jouer. Ils constatent (est-ce une fausse naïveté ?) que les avantages économiques des normes sont souvent difficiles à déceler (tout en rappelant le cas de la catastrophe de Bhopal). Ils rappellent la vieille et bonne formule de l'effet des normes comme règles de concurrence loyale et, plus généralement, ils examinent la place des normes dans le cadre de l'économie de marché. Ils terminent en souhaitant une recherche plus approfondie sur le rôle des normes du point de vue de la croissance de l'économie mondiale (43) et en se demandant quels

(42) *Creating Economic Opportunities. The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, ed. by Werner Sengenberger and Duncan Campbell, Genève, 1994.

(43) Il est à noter à cet égard que l'OCDE semble s'engager dans une telle voie avec une étude sur le commerce et les normes de travail publiée en mars 1995.

seraient les traits d'un «véritable système de normes internationales du travail», peut-être dans le cadre d'une structure supranationale.

Il faut avouer qu'on achève cette lecture avec une certaine perplexité. Si bonnes que soient les intentions des auteurs et si utiles que puissent être de telles recherches, on en vient à se demander si, comme Kipling écrivait que l'Est est l'Est et l'Ouest l'Ouest - ce qui d'ailleurs est bien moins vrai à notre époque, notamment de délocalisation ! -, l'économique reste l'économique et le social le social. D'un cas à l'autre, en effet, les valeurs semblent inversées. Pour les auteurs de l'étude examinée, la question est de savoir si les normes sociales favorisent ou non le développement de l'économie pour pouvoir répondre à une problématique réactualisée. Certes, on comprend fort bien - on apprécie même - les raisons de cette recherche et on doit admettre que l'économique ne peut pas être ignoré dans le développement social. On ne doit cependant pas aller jusqu'à considérer l'économique comme une fin plutôt qu'un moyen. On pense à l'homme et à ses besoins alors que les économistes raisonnent à partir des besoins de la production et de la concurrence et de la loi de l'offre et de la demande. Certes, les auteurs creusent par la suite la question mais, si l'on peut dire, le fossé demeure. En tout cas, il est opportun de rappeler ici la phrase de Franklin Roosevelt citée plus haut.

4 - Perspectives générales quant à l'avenir des normes internationales du travail

L'exposé qui précède permet de constater que, malgré certaines différences d'opinion parfois sensibles, le rôle présent et sans doute futur des normes internationales du travail demeure considérable.

Evolution récente

Il convient d'abord de relever certains aspects importants de l'activité plus récente de l'OIT. En premier lieu, la guerre froide avait, dans une large mesure, faussé certaines données fondamentales des problèmes de l'Organisation. Employeurs, travailleurs et gouvernements de l'Ouest - dans le sens large - s'étaient, dans l'ensemble, retrouvés dans le même camp pour soutenir l'action normative, notamment en matière de droits de l'homme. Une fois l'adversaire soviétique disparu, la communauté de vues de ses adversaires s'est dissipée, les employeurs ont retrouvé leurs distances, leur méfiance même à l'égard des normes (et

notamment plusieurs pays de l'Asie du Sud-Est leurs réticences (44), les gouvernements leur diversité de vues, seuls les travailleurs soutenant fermement l'action normative dont ils savent bien qu'elle contribue sensiblement à leur protection sociale. Les normes retrouvent ainsi leur place initiale et normale, consistant à bénéficier du solide appui des uns et à faire l'objet, de la méfiance ou de la résignation des autres et de l'acceptation «sous bénéfice d'inventaire» de plusieurs.

La situation diffère cependant dans une certaine mesure de celle de la première période de l'OIT. Si les normes ont perdu un certain aspect «mythique» et si leur nombre même crée un sentiment de prudence contre une excessive prolifération, leur rôle face aux besoins du monde et de l'époque actuels ne paraît pas faire l'objet de contestations fondamentales ou du moins générales.

* * *

Il y a lieu maintenant d'examiner de plus près certains problèmes essentiels que les normes peuvent poser de nos jours. Un tel examen peut être centré autour de quatre grandes questions. Tout d'abord, n'a-t-on pas adopté assez (certains même disent «trop») de normes et faut-il poursuivre dans cette voie ?

En deuxième lieu, les normes de l'OIT, passées et éventuellement futures, peuvent-elles convenir à un monde plus complexe et plus mouvant que celui des décennies passées ?

Troisièmement : si l'activité normative doit se poursuivre, qu'en est-il exactement de la souplesse (ou flexibilité) ?

Quatrièmement : étant donné le grand nombre des normes adoptées, le mécanisme de contrôle n'est-il pas devenu trop lourd et ne faut-il pas l'alléger encore, et dans ce cas jusqu'à quel point ?

Ce sont ces problèmes que nous allons maintenant examiner.

a) Faut-il poursuivre l'adoption de normes ?

Le grand nombre de conventions adoptées à ce jour et la variété des matières traitées dans ces textes ont parfois conduit à se poser la question de savoir si l'ensemble des questions du travail n'est pas maintenant suffisamment couvert, du moins quant aux matières pouvant faire l'objet d'une réglementation internationale.

(44) V. N. Valticos, «The Asian States and International Labour Conventions», préc., pp. 859-876.

Un juriste paraissant «en désarroi» s'est même demandé récemment (45) si le temps ne serait pas bientôt venu où les normes pourraient figurer dans un musée! Ne risque-t-on pas, se demandait-il encore, d'aboutir à une sorte d'«exubérance normative» et d'«hypertrophie» du droit.

En réalité, les perspectives sont loin d'être aussi sombres. Si les normes connaissent certainement des problèmes, parfois sérieux, c'est en grande partie la rançon de leur succès. Et si elles paraissent être devenues trop nombreuses, c'est qu'on ne met pas en balance, *mutatis mutandis* naturellement, ces quelque deux ou trois centaines de textes internationaux formulés en trois quarts de siècle avec les centaines, les milliers même de textes adoptés chaque année dans le monde sur le plan national dans le domaine social.

En réalité, il y a encore une tendance à observer l'évolution de l'action internationale par le petit bout des lorgnettes nationales. Il convient cependant d'avoir une vue plus générale de l'évolution de nos sociétés dans un monde de plus en plus interdépendant. Faut-il encore répéter que nous sommes arrivés (et cela ne date pas d'hier) à une époque à laquelle les pays - et pas seulement d'Europe - ne vivent pas, et ne peuvent pas vivre en vase clos ? Ce qui, lors de la création de l'OIT, paraissait audacieux et pour certains utopique, n'était que d'avant-garde et prophétique (et le reste encore dans une certaine mesure). De nos jours, la conclusion de traités sur des questions relevant en principe de la compétence interne des Etats est devenue chose courante. Seuls peuvent encore s'en étonner quelques juristes frileux ou quelques esprits chauvins ou encore intéressés qui veulent ignorer l'appel du large, c'est-à-dire le développement d'un droit international matériel (46). Au contraire, pour de nombreux auteurs, un tel développement est chose normale et bénéfique (47). Bien plus, des internationalistes qui ont régulièrement observé l'évolution du monde, et notamment celle du droit, estiment même, comme le regretté Roberto Ago, que «la faiblesse de la communauté internationale doit être recherchée dans l'insuffisance de ses normes et donc dans la place excessive laissée

(45) V. J.-C. Javillier, «Le droit international du travail entre pragmatisme et créativité», *Revue internationale du travail*, 1994, N° 4, p. 534 et s.

(46) V. Valticos, «L'OIT et le droit international», préc.

(47) V. déjà en 1930 le célèbre ouvrage de Georges Scelle, *L'OIT et le BIT*, Paris, et, de nos jours, les auteurs mentionnés dans la section précédente sur la consultation organisée à l'occasion du 75^e anniversaire, ainsi que la référence *in fine* de la présente étude du professeur G. Lyon-Caen, entre autres.

sée à la souveraineté des Etats» (48). Pour eux, il y a déficit plutôt qu'excès de normes internationales.

Même sans aller jusque-là, on ne saurait vraiment, en comparant l'ordre de grandeur du nombre des textes adoptés et en tenant compte, en outre, des révisions intervenues, estimer qu'il se pose un problème réel d'inflation de normes internationales. Non, la question est plutôt celle de l'actualité (parfois même du caractère plus ou moins approprié) d'un certain nombre d'entre elles (ce qui est inévitable dans le nombre des conventions et sur une période de trois quarts de siècle) et aussi celle de l'opportunité de normes futures. Il y a aussi le problème des conventions qui n'ont pas recueilli un nombre suffisant de ratifications, parfois à cause justement de certains défauts. De toute manière, il faut d'abord écarter l'impression de l'achèvement de l'œuvre entreprise, qui suppose l'immobilité de nos sociétés et en quelque sorte la fin de l'histoire sociale. On a rappelé plus haut le cauchemar du professeur Mahaim. L'histoire en a fait justice et il devrait en être de même de certaines visions actuelles. Du reste, dès la fin de la première décennie d'existence de l'OIT, on s'était rendu compte que les questions de travail ne sont pas figées, que les rapports sociaux aussi bien que les moyens de production se transforment, et l'on a donc introduit la procédure de révision des conventions. De même que les législateurs nationaux n'interrompent pas leur activité, la Conférence internationale du travail ne saurait interrompre l'adoption de normes internationales nouvelles ou révisées. Déjà, on l'a vu, les normes actuellement en vigueur comportent une proportion appréciable de textes révisés.

Certes, il faut, dans l'établissement de normes nouvelles, faire preuve de discernement et de sélectivité dans le choix des matières nouvelles et éviter les questions d'intérêt passager ou mineur. De même, en matière de révision, et comme l'avait écrit il y a déjà plus d'un demi-siècle le professeur Georges Scelle, grand théoricien de l'OIT, on doit éviter que cette tâche de révision ne devienne une sorte de travail de Pénélope (49). La loi, internationale autant que nationale, exige une certaine stabilité. Cela est d'autant moins difficile pour les normes internationales que celles-ci n'ont pas à régler des questions de modalités et de détails, plus susceptibles de varier que des règles et principes généraux. Cela étant, il faut bien constater que les questions sociales connaissent à notre époque d'importantes évolutions.

(48) V. A. Migliazza, «L'œuvre scientifique de Roberto Ago», dans *Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, vol. I, 1987, Giuffrè, Milan, p. 33.

(49) G. Scelle, *op. cit.*, p. 221.

Les conditions de travail et de vie sont loin d'être immuables, les anciennes conceptions doivent parfois être revues (comme on l'a vu pour le travail des femmes) et, en outre, la mondialisation de l'économie (50) pose des problèmes nouveaux, tout en ajoutant des raisons supplémentaires pour une action de dimension universelle.

Tout, il est vrai, ne change pas sans arrêt, sinon tant les conventions internationales que les lois nationales se trouveraient sans cesse dépassées. Le minimum de stabilité, surtout quant aux principes essentiels, se combine avec une certaine nécessité de changement. Ainsi, il est plusieurs domaines dans lesquels les normes existantes conservent leur actualité. On n'a ainsi pas à reprendre, sinon pour en améliorer et dans une certaine mesure assouplir les dispositions, les textes sur le repos hebdomadaire - la plus ancienne loi sociale autant que religieuse (51) - les congés payés, relativement récents mais vite répandus, la sécurité sociale, dans une certaine mesure, le travail des jeunes, diverses normes de sécurité et d'hygiène du travail et, naturellement, les questions des droits fondamentaux, comme la liberté syndicale, l'abolition du travail forcé et l'élimination de la discrimination. Ce sont là, entre autres, des domaines dans lesquels on peut considérer que la formulation de normes internationales a, dans une large mesure, atteint son objectif pour ce qui est des principes consacrés et que l'effort devrait maintenant surtout porter sur l'acceptation et l'application de ces normes par les différents pays. Mais que dire de tant d'autres, et d'importants problèmes sociaux ? Et surtout du chômage, ce fléau de nos sociétés autant que des pays dits en développement ? Et du souci d'égalité, auquel les textes contre la discrimination ont certes répondu, mais de manière générale, qui pourrait être complétée par des suggestions tenant compte de l'expérience acquise ? Et comment faire face aux risques de retours en arrière dans le climat actuel, peu propice au social, si les normes n'étaient pas parfois en mesure de consolider les acquis sociaux (52) ?

Et les problèmes nouveaux, comme celui de la délocalisation qui a suscité la lutte jusqu'ici vaine au sujet de ce qu'on a appelé la «clause

(50) Hansenne, *Rapport précité*, p. 64 et s.

(51) Necker, *De l'importance des idées religieuses*, Londres, 1788, p. 245.

(52) Sur cette fonction «sécurisante» v. Troclet et Vogel-Polsky, «L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale en Belgique», *Revue internationale du travail*, vol. 98, N° 5, nov. 1968, p. 443.

sociale» (53) ? Certes des normes ne sauraient suffire pour y faire face, mais elles seraient sans aucun doute utiles pour établir certains principes et prévoir une procédure appropriée.

Il ne faut pas perdre de vue, enfin, le fait qu'à l'arrière-plan des discussions récentes sur l'actualité et l'avenir des normes internationales du travail se profilent parfois certaines conceptions inspirées par le néo- (ou ultra-) libéralisme et l'objectif de déréglementation telles que celle dont paraît bien s'inspirer le Sénateur Helms aux Etats-Unis. Devraient-elles aller jusqu'à l'emporter sur la notion de justice sociale qui suppose une action internationale aussi bien que nationale ? Iron-elles jusqu'à remettre en question certaines conquêtes sociales fondamentales de notre siècle ? Ces conceptions ont certes obtenu des succès et ne sont du reste pas parfois sans quelque fondement, mais elles ne devraient pas être poussées trop loin, au risque de déstabiliser les sociétés et de négliger l'aspect humain des questions du travail. On a vu plus haut que M. Bedjaoui, le président de la Cour internationale de Justice, a mis l'OIT, et plus généralement nos sociétés, en garde contre un tel danger. En réalité, le problème de l'avenir des normes internationales du travail ne pourrait pas être celui du système normatif de l'OIT lui-même. Personne, à part quelques rares voix, n'est allé jusque-là. Il est plutôt, on l'a dit, celui de l'actualité et du contenu d'un certain nombre d'entre elles et celui de l'opportunité de normes futures sur des sujets déterminés. C'est ce qui ressort notamment des «études en profondeur» mentionnées plus haut.

Certes, on peut s'attendre à ce qu'à l'avenir la proportion de normes sur des sujets nouveaux soit moindre et celle des révisions d'anciens textes plus importante, mais ce serait normal du moment où il s'est déjà formé un *corpus* de textes relativement important. La proportion dépendra cependant de l'évolution du monde de demain.

On pourrait cependant se poser ici un autre type de question, de caractère plus fondamental.

(53) V. Hansenne, *Rapport précité* à la 81^e session de la Conférence internationale du travail, 1994, pp. 57-64 et les discussions qui ont suivi à la Conférence et au Conseil d'administration ; J.M. Servais, «La clause sociale dans les traités de commerce prétention irréaliste ou instrument de progrès social ?» *Revue internationale du travail*, vol. 128, 1989, N° 4, pp. 463-473 ; F. Maupain, «La France et l'action normative de l'OIT», *Etudes Internationalité dans les institutions et le droit*, offertes à Alain Plantey, Pedone, 1995, notamment, p. 172-173 ; du même, «Circulation des travailleurs et délocalisation des entreprises - L'apport du BIT», *Aspects institutionnels juridiques des relations entre économie industrialisée et économie en développement ou en transition, Droit d'expression et d'inspiration française*, Bruylant, Bruxelles, 1995.

b) *L'adoption de conventions internationales dans le domaine du travail peut-elle encore convenir à un monde plus complexe que celui des premières années de l'OIT ?*

On s'est parfois interrogé sur le point de savoir si le système des conventions internationales du travail peut encore convenir à un monde plus complexe que celui des premières années d'existence de l'OIT. On a ainsi invoqué diverses modifications intervenues dans les faits et dans les esprits, telles que le caractère moins représentatif des organisations syndicales, le changement des structures sociales, l'importance des petites et moyennes entreprises, celle-aussi - du secteur non structuré (54), la primauté - déjà mentionnée - accordée souvent à l'économie sur le social, la mondialisation de l'économie qui fait que, de plus en plus, des décisions sont prises par des acteurs extraterritoriaux, et notamment par des réseaux d'entreprises qui peuvent réorganiser leurs lignes de production au-delà des frontières et des continents (55).

Nul ne saurait contester, certes, que le monde actuel est devenu plus complexe que celui dans le cadre duquel le système des normes internationales du travail avait été créé. Il y a à cela plusieurs raisons évidentes : d'une part, les problèmes du travail ne sont plus les mêmes, ou du moins ne sont qu'en partie du même type qu'auparavant (certains ont été résolus ou ont passé au second plan, ou encore ont changé d'aspect, et d'autres ont par contre apparu) ; d'autre part, les acteurs ne sont plus toujours les mêmes qu'auparavant : organisations nationales d'employeurs, syndicats de travailleurs et gouvernements ne sont plus les preneurs de décisions exclusifs, pas plus qu'ils ne sont toujours entièrement représentatifs à tous égards. A côté d'eux, il y a aussi les organisations régionales ou internationales, les réseaux internationaux d'entreprises et, à l'autre extrême, comme on l'a dit, le secteur non structuré. En outre, pour de nombreux problèmes (et ici aussi il faut encore penser au chômage), l'action normative ne saurait suffire et une action dite pratique doit la compléter.

Evidemment, la tendance à la déréglementation ne peut être ignorée et ses partisans élèvent, comme on le sait, des objections contre plusieurs des normes sociales, nationales aussi bien qu'internationales. On se demande parfois si l'homme reste pour tous la plus haute valeur de nos sociétés. Tout ceci ne veut cependant pas dire que la complexité

(54) V. *Le dilemme du secteur non structuré*, Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du travail, 78^e session, Genève, BIT, 1991 ; J.M. Servais, «Secteur informel : un avenir pour le droit du travail ?», *Actualités du droit*, Faculté de droit de Liège, 1994-3, pp. 661-685.

(55) *Rapport* cité plus haut à la 81^e session de la Conférence, p. 64 et s.

croissante des problèmes, la contestation même de certains principes et de certaines valeurs enlèvent aux normes leur raison d'être, qui est d'établir des règles générales, avec parfois des modalités particulières (56), en vue d'établir un cadre pour les relations entre les partenaires sociaux autant que pour celles des individus avec l'Etat. L'imagination dont a souvent fait preuve l'OIT et ce mélange de fermeté et de souplesse qui l'a caractérisée dans ses meilleurs moments devraient permettre de résoudre les problèmes que présente indiscutablement une époque comme la nôtre.

Certes les normes ne fourniront pas à elles seules les réponses à ces problèmes. Elles devront parfois être complétées par l'action pratique, mais celle-ci ne pourra qu'être fondée sur les principes généraux établis par les normes.

Enfin, même si elle n'est pas toujours pleinement représentative, la formule tripartite, appliquée de bonne foi, constitue toujours une somme d'expérience, de sensibilité, d'équilibre et de responsabilité, et une des meilleures méthodes permettant d'aboutir à des résultats positifs. Elle n'exclut pas - et souvent même elle appelle - le recours complémentaire à d'autres acteurs (experts, techniciens, etc.), de même que l'OIT, pour certaines questions, gagnerait à une plus grande coopération avec d'autres organisations, comme l'a suggéré Philip Alston. Mais les adaptations ne signifient nullement qu'il faille abandonner la méthode des conventions internationales dont le bilan est impressionnant et les possibilités, utilisées avec mesure, encore considérables.

c) Qu'en est-il de la souplesse ?

Si l'activité normative de l'OIT doit se poursuivre, les normes, on l'a souvent dit - et les oppositions sont rares -, doivent être «flexibles». Flexibilité, souplesse, le terme a été souvent utilisé. C'est qu'en effet la souplesse des normes est le prix de leur universalité. Si les normes doivent être universelles, donc être applicables à des Etats dont le niveau de développement autant que les techniques juridiques diffèrent considérablement de l'un à l'autre, la seule méthode réaliste consiste à élaborer des normes avec suffisamment de souplesse pour qu'elles puissent être adaptées aux pays les plus divers. Les autres solutions, on l'a dit, seraient soit des normes trop élevées, inatteignables pour les pays les moins avancés, soit des normes trop basses qui n'entraîneraient pas de

(56) L'attention portée récemment aux problèmes de sécurité et de santé liés à l'utilisation de l'amiante - qui a fait l'objet d'une convention relativement récente de l'OIT - est un exemple significatif des limites de la déréglementation.

progrès réel. Mais le principe est plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique. Il est vrai que l'OIT a, au cours des ans, élaboré une grande variété de formules dites de souplesse. La question, d'ailleurs, a été souvent étudiée, et parfois en détail, de sorte qu'il suffira de se référer à ces études pour plus de précisions (57). Il convient cependant, ici, de faire deux remarques générales, concernant l'une les formules en question et l'autre leur utilisation.

Pour ce qui est des formules mises au point par le BIT, elles sont très variées et, du reste, elles sont discutées et mises au point lors de l'élaboration de la convention considérée. La plupart, on peut dire la presque totalité des conventions comportent de telles formules, sauf - ce qui est naturel - celles visant les droits fondamentaux, comme la liberté syndicale et l'abolition du travail forcé. Leur formulation doit cependant être telle qu'elle n'aboutisse pas à ces «paragraphe-caoutchouc» dont on avait parlé à d'autres propos. Dans un rapport remarquable que le Directeur général du BIT avait présenté à la Conférence internationale du travail en 1963 (58), il avait été souligné qu'il ne faut pas aller si loin dans la voie de la souplesse «que la convention soit privée de tout intérêt pratique... Une souplesse d'application qui dispenserait une forte proportion des membres de l'Organisation de faire plus qu'ils ne le font déjà pourrait... priver une norme internationale de son rôle de stimulant à l'égard de la réalisation de nouvelles améliorations». Il y a eu quelques cas, rares il est vrai, où la Conférence a versé dans ce travers.

Cependant il faut, en sens inverse, relever un phénomène curieux. C'est qu'alors que de nombreux gouvernements réclament que les conventions soient formulées avec davantage de souplesse, rares sont ceux qui, en fait, ont recours aux clauses insérées dans les textes à cet effet. Les raisons de ce phénomène peuvent être différentes: amour-propre national ou simplement négligence, mais le fait est curieux à relever.

(57) V. surtout Mc Mahon, «The Legislative Technique of the ILO», *British Yearbook of International Law*, 1965-1966, pp. 1-102 ; Valticos et Wolf, «L'OIT et les pays en voie de développement : techniques d'élaboration et mise en œuvre de normes universelles», *Société française pour le droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Paris, 1974, pp. 127-146 ; Valticos, *Droit international du travail préc.*, 1983, N° 277-283, pp. 226-230 ; J.M. Servais, «La souplesse et la rigueur des normes internationales du travail», *Revue internationale du travail*, vol. 125, N° 2, mars-avril 1986, pp. 201-216. V. aussi document soumis par le BIT au Conseil d'administration, GB 244/SC/313, 24^e session, novembre 1989.

(58) Conférence internationale du travail, 47^e session, 1963, Rapport du Directeur général, p. 190.

Cela n'empêche pas, naturellement, que la recherche d'une souplesse raisonnable en ce sens qu'elle ne soit pas de nature à permettre de vider les conventions de leur contenu - doit rester un des principes directeurs de l'élaboration des normes, sauf, comme on l'a dit, pour les droits de l'homme fondamentaux.

d) Le contrôle de l'application des normes peut-il se poursuivre encore efficacement ?

Le dernier problème qu'il est nécessaire de mentionner à ce stade concerne le contrôle de la mise en œuvre des normes. Nous avons décrit plus haut rapidement ce système de contrôle qui, au cours des années, s'est développé et diversifié (59) illustrant l'expansion de l'action de la communauté internationale pour plus de justice et de liberté, renforçant le respect de la règle de droit internationale et restreignant les conceptions exclusives de la souveraineté étatique externe (60). Ces apports du contrôle au respect autant qu'au développement de la règle de droit internationale ont été une des plus importantes contributions de l'OIT au raffermissement des principes de l'ONU.

Or, du fait même de l'expansion de l'action normative de l'OIT, son système de contrôle - d'abord lui-même développé et raffiné - a plus récemment dû faire face à une sérieuse crise de croissance. Il est évident, d'ailleurs, que ce contrôle ne pouvait plus s'exercer de la même manière lorsqu'il est venu à porter sur deux cents conventions au lieu de quelques dizaines et sur plus de 6 000 ratifications au lieu d'un ou deux milliers. La question s'est posée d'autant plus qu'au cours des dernières décennies le système s'était considérablement développé et diversifié.

Certes, il n'était théoriquement pas impossible de maintenir le système de contrôle perfectionné existant en accroissant progressivement les organes et le personnel du contrôle. Cependant un tel développement aurait rencontré des difficultés pratiques (durée des réunions) aussi bien que budgétaires. Il a donc fallu, depuis quelque temps et à plus d'une reprise, adapter et simplifier le mécanisme de contrôle pour ce qui est de la branche la plus courante, c'est-à-dire celle qui était fondée sur l'examen de rapports annuels des gouvernements. La périodicité des rapports demandés aux gouvernements a été espacée, les

(59) V. aussi Valticos, «L'évolution du système de contrôle de l'OIT», dans *Le droit international à l'heure de sa codification - Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, préc., t. II, pp. 505-521.

(60) *Op cit.* à la note précédente, p. 521.

espaces différant selon l'importance des conventions et la gravité des divergences. On semble être arrivés à la limite tolérable, et il n'est même pas sûr de quel côté de la limite on se trouve actuellement, bien que d'utiles sauvegardes aient été établies. Cette simplification comporte en effet un certain risque, même avec les sauvegardes qui l'accompagnent. On pourrait craindre qu'il s'ensuive un certain relâchement de la part des administrations nationales et un certain ralentissement dans la mise en œuvre des conventions sur le plan national. Or, ce qui compte est la mise en œuvre effective des normes, non leur ratification formelle, celle-ci constituant une sorte de garantie.

Le risque du relâchement est, il est vrai, réduit dans une certaine mesure par la diversité des voies de contrôle. Il est fort possible que, du côté des organisations de travailleurs, on cherche à le compenser par un recours aux procédures de plaintes et de réclamations, dont on constate d'ailleurs un accroissement très sensible ces dernières années. Ceci n'est cependant pas certain, les organisations syndicales n'étant souvent pas informées ni équipées à cet égard. En outre, l'examen de réclamations et plus encore de plaintes est complexe et coûteux. Il pourrait ainsi y avoir - et peut-être y avoir eu - un certain affaiblissement du contrôle, ce qui serait naturellement à regretter du point de vue de la réalisation des objectifs de l'OIT et d'ailleurs aussi de la demande expresse d'un renforcement du contrôle qu'ont formulée, comme on l'a vu, certaines des personnalités consultées en 1994 à l'occasion du 75^e anniversaire de l'OIT. Un tel affaiblissement éventuel serait-il le prix à payer pour l'ampleur de l'œuvre accomplie en matière de normes ? Si, à l'expérience, un tel prix se révèle trop élevé, il ne serait pas impossible de revoir la question.

CONCLUSION

Nous voici donc, 75 ans après la création de l'OIT et 50 ans après celle des Nations Unies, à un stade auquel le bilan des normes internationales du travail apparaît dans l'ensemble largement positif, et cela à plusieurs égards.

Ce type de conventions a en effet introduit de nombreuses innovations en droit international: il a fait que d'importantes questions jusque-là de la compétence interne sont devenues du ressort du droit international. Il a fait accéder des organisations non étatiques, notamment de caractère syndical, à la qualité d'acteurs sur la scène interna-

tionale. Il a introduit des méthodes de contrôle avancées qui ont donné une plus grande effectivité au droit matériel et ont porté même sur des cas, comme en matière de liberté syndicale, qui n'avaient pas fait l'objet d'engagements formels de la part des Etats concernés. Enfin, il a permis d'effectuer, dans le domaine du travail et des droits de l'homme, un progrès qui, dans la meilleure des hypothèses, aurait été beaucoup plus lent et plus inégal - aléatoire même - s'il n'y avait pas eu l'action collective et systématique de l'OIT.

Une telle œuvre, malgré les hauts et les bas des idéologies et des rapports des forces politiques et sociales, ne saurait avoir de terme, pas plus que la notion même de progrès. Il y a quelques années, un grand spécialiste du droit du travail avait écrit de l'OIT qu'elle «est une des rares créations institutionnelles dont l'espèce humaine peut légitimement s'enorgueillir» (61). C'est un beau jugement, qui mérite d'être cité.

Cela ne veut certes pas dire que l'adoption de normes devra se poursuivre avec le même rythme et toujours de la même manière. A cet égard, la fonction normative doit se garder d'une certaine tendance à une forme de négociation collective internationale dont le but serait surtout de servir de référence à une négociation collective nationale davantage qu'à la création d'obligations précises. En outre, selon les matières, les textes déjà adoptés et les besoins du changement, le rythme pourra être plus ou moins lent, les révisions de textes anciens plus ou moins nombreuses que la réglementation de matières nouvelles, l'objectif devant être de disposer d'un *corpus*, d'un «Code international du travail» comme on l'a appelé (62), qui puisse être constamment à jour et qui n'exclue pas l'effort d'imagination pour faire face à des problèmes nouveaux, comme ce fut le cas pour la «Déclaration des principes tripartite sur les entreprises multinationales» de 1977 et comme cela devrait l'être aussi - mais de manière tant soit peu structurée - pour la «clause sociale». Sans doute le rythme d'adoption de conventions sera-t-il plus lent que par le passé (63). Mais sans aucun doute aussi faudra-t-il porter une attention soutenue à la mise en œuvre des normes, car l'objectif de celles-ci est en définitive davantage et même essentiellement d'apporter un réel changement et plus de bonheur dans la vie des hommes que d'élaborer de beaux textes et de collectionner d'impressionnants instruments de ratification.

(61) Gérard Lyon-Caen, *Revue internationale de droit comparé*, janvier-mars 1972, p. 249.

(62) V. *Le Code international du travail 1951*, Genève, BIT, 1954 (publié en français, anglais et espagnol).

(63) V. Valticos-von Potobsky, *op. cit.*, p. 315.

Dans ces conditions, que penser des restrictions budgétaires imposées récemment à l'OIT ? Inspirées par des préoccupations de politiques nationales intérieures, ces péripéties ne devraient pas, en bonne logique, affecter profondément ni durablement l'activité normative de l'Organisation dont on ne saurait méconnaître le caractère prioritaire. Cela a été, d'ailleurs, une des caractéristiques de cette Organisation d'alterner les succès et les crises, mais finalement de surmonter les épreuves. On ne saurait cependant nier la gravité de cette crise.

Néanmoins, à un moment où le Sommet mondial des Chefs d'Etats et de gouvernements, tenu à Copenhague en mars 1995 sur la convocation du Secrétaire général des Nations Unies, s'est engagé à parvenir à un développement social satisfaisant, pourrait-on se passer d'un outil qui a fait ses preuves (64) ?

Nous retrouvons ici, à cette croisée des anniversaires qui a été le point de départ du présent exposé, la caractéristique fondamentale commune aux deux grandes organisations concernées, l'OIT et l'ONU. Toutes deux ont marqué l'extension du rôle et de la portée du droit international et son élargissement, fortement souligné par René-Jean Dupuy, de droit relationnel en droit institutionnel (65). Par leurs normes, souvent semblables ou voisines, sur les problèmes sociaux pour l'une, sur les droits de l'homme pour l'autre, ou plutôt pour les deux et par l'établissement de moyens souvent efficaces de mise en œuvre, ces deux institutions ont élargi le rôle et les pouvoirs de la communauté mondiale organisée, dorénavant source aussi de droit matériel et investie des compétences nécessaires pour promouvoir le respect de ces droits et intervenir juridiquement auprès des Etats en vue d'en assurer la protection et le respect. Qu'il y ait des limites, des lenteurs, des résistances, des échecs, qui s'en étonnerait ? La voie est maintenant tracée, les bases juridiques sont assurées, les normes fondamentales ont été établies et les obligations internationales pour une large part assumées. La peau de chagrin qu'est devenu le «domaine réservé» (66) ne saurait plus s'agrandir. Certes de larges zones - qu'il s'agisse de problèmes ou de pays - restent encore hors de la portée du droit international. L'avenir, cependant, ne peut être qu'à sens unique.

(64) V. Louis Christiaens, «Le rendez-vous social de Copenhague», *Choisir*, Genève, février 1995, pp. 24-28.

(65) René-Jean Dupuy, «Communauté internationale et disparités de développement» *Cours général*, R.C.A.D.I., 1979-IV, p. 45 et s. et déjà, du même, «Le droit international» P.U.F., 1966, dont cette distinction constitue la *summa divisio*.

(66) Déjà en 1925, sans doute alors prématurément, Politis avait relevé la réduction progressive du «domaine réservé» («Le problème de la limitation de la souveraineté etc.», R.C.A.D.I., 1925-I, p. 6 et s. et note 111).

RÉSUMÉ

A l'occasion des 75 ans de la création de l'OIT, cet article rappelle d'abord les objectifs et les moyens d'action de l'Organisation et certaines règles qui lui sont propres, notamment au sujet de la composition de la Conférence internationale du travail et du système de vote. Concernant plus spécialement l'action normative, l'auteur trace les grandes lignes des conventions adoptées, ainsi que le problème de leur révision, et fait le point de l'état de leurs ratifications.

Au-delà du bilan actuel, cette étude contient un exposé des problèmes et des perspectives des conventions en question, qui ont fait l'objet de nombreuses discussions. Si une majorité se prononce pour le maintien du système actuel, avec certaines adaptations, diverses voix paraissent pour le moins réservées. A cet égard, l'auteur examine les principaux problèmes soulevés, qui sont ceux de la poursuite même de l'action normative, notamment compte tenu de la complexité du monde actuel et de la transformation du système international. Il traite en particulier de la souplesse dans la formulation des normes et de la possibilité de maintenir l'efficacité du contrôle.

L'étude conclut à la nécessité de poursuivre l'activité normative considérée tout en l'adaptant aux conditions actuelles et en veillant à la mise en œuvre effective de ces conventions, surtout à une époque où l'accent est mis sur la nécessité du développement social dans le monde.

L'auteur souligne l'apport de l'OIT et des Nations Unies dans le développement d'un droit international institutionnel et matériel couvrant les grands problèmes du travail et des droits de l'homme.

SUMMARY

On the occasion of the 75th anniversary of the International Labour Organization, this article recalls, first of all, what the Organization's aims and means of action are, as well as certain rules that are specific to it, especially those pertaining to the structure of the International Labour Conference and the voting system.

More specifically, as regards standard-setting activities, the author gives a general outline of the Conventions that have been adopted, as well as of problems relating to their revision, and sums up the state of their ratification.

Beyond giving a summary of the present situation, this study describes the problems and prospects of the Conventions concerned, which have been the object of numerous discussions. While a majority is in favour of retaining the current system with certain adjustments, others are, to say the least, somewhat hesitant. In this respect, the author examines the main problems that have been raised, which are those connected with the continuation of standard-setting activities especially in the light of the complexity of today's world and the transformation of the global system. He deals particularly with flexibility in the

drafting of standards and the possibility of making sure that supervision remains effective.

The study concludes that there is a need to pursue standard-setting activities, bearing in mind that these should be adapted to present day realities, and that there should be an effective implementation of these Conventions, especially at a time where so much importance is attached to the need for social development in the world.

The author underlines the contribution of the International Labour Organization and the United Nations in developing an institutional and material international law which covers the major problems related to labour and human rights.

RESUMEN

Habiendo transcurrido 75 años desde la creación de la OIT, este artículo recuerda en primer lugar los objetivos y los medios de acción de la Organización, así como ciertas reglas que le son propias, en particular en lo que atañe a la composición de la Conferencia Internacional del Trabajo y al sistema de votación.

Más particularmente, en cuanto a la acción normativa, el autor traza las grandes líneas de los convenios adoptados, así como las del problema de su revisión y detalla el estado actual de las ratificaciones.

Más allá de un balance actualizado, este estudio contiene una exposición de los problemas y perspectivas de los convenios en cuestión, que han sido objeto de numerosas discusiones. Si bien la mayoría se pronuncia a favor del mantenimiento del sistema actual con ciertas adaptaciones, se dejan oír algunas voces discordantes. A este respecto, el autor examina los principales problemas planteados, que son los del proseguimiento mismo de la acción normativa, en particular teniendo en cuenta la complejidad del mundo actual y la transformación del sistema internacional. El autor aborda en particular la flexibilidad en la formulación de las normas y las posibilidades de mantener la eficacia del control.

El estudio concluye postulando la necesidad de proseguir la actividad normativa considerada pero adaptándola a las condiciones actuales y velando por la aplicación efectiva de los convenios, sobre todo en una época en que se pone el acento en la necesidad del desarrollo social en el mundo.

El estudio subraya la aportación de la OIT y de las Naciones Unidas al desarrollo de un derecho internacional institucional y material que cubra los grandes problemas del trabajo y de los derechos humanos.