

Conséquences juridiques des décisions de la Conférence internationale du Travail

Henri Binet

Volume 8, Number 1, December 1952

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1022972ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1022972ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Binet, H. (1952). Conséquences juridiques des décisions de la Conférence internationale du Travail. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 8(1), 25–33. <https://doi.org/10.7202/1022972ar>

Article abstract

L'auteur décrit la composition de la Conférence internationale du Travail, « assemblée annuelle des Etats membres de l'Organisation internationale du Travail ». L'O.I.T. se propose comme but l'extension de la « justice sociale, dans l'intérêt de la paix mondiale ». Après une brève analyse des moyens dont dispose cet organisme, l'auteur établit les nécessaires distinctions entre trois types de décisions sur lesquelles l'O.I.T. peut s'arrêter: résolutions, recommandations et conventions. Il souligne ensuite le caractère de l'obligation des Etats-membres en face des conventions, parlant du rôle de l'opinion publique et du mécanisme des commissions d'enquête. L'auteur s'arrête assez longuement sur le cas des Etats fédératifs, ainsi le Canada, qui jouissent d'une situation privilégiée, car ici la compétence législative en matière du travail n'est pas réservée entièrement au pouvoir central. A la fin de l'article sont étudiées les contestations possibles et énumérées les sanctions éventuelles.

Conséquences juridiques des décisions de la Conférence internationale du Travail

Henri Binet

L'auteur décrit la composition de la Conférence internationale du Travail, « assemblée annuelle des Etats membres de l'Organisation internationale du Travail ». L'O.I.T. se propose comme but l'extension de la « justice sociale, dans l'intérêt de la paix mondiale ». Après une brève analyse des moyens dont dispose cet organisme, l'auteur établit les nécessaires distinctions entre trois types de décisions sur lesquelles l'O.I.T. peut s'arrêter: résolutions, recommandations et conventions. Il souligne ensuite le caractère de l'obligation des Etats-membres en face des conventions, parlant du rôle de l'opinion publique et du mécanisme des commissions d'enquête. L'auteur s'arrête assez longuement sur le cas des Etats fédératifs, ainsi le Canada, qui jouissent d'une situation privilégiée, car ici la compétence législative en matière du travail n'est pas réservée entièrement au pouvoir central. A la fin de l'article sont étudiées les contestations possibles et énumérées les sanctions éventuelles.

Disons d'abord en quoi consiste la Conférence internationale du Travail: elle constitue l'assemblée annuelle des représentants des Etats membres de l'Organisation internationale du Travail (O.I.T.). Chacun de ces Etats y délègue ou est tenu d'y déléguer — quatre représentants dont deux délégués gouvernementaux, un employeur et un travailleur, accompagnés de conseillers techniques jusqu'à concurrence de deux conseillers par délégué pour chaque question à l'ordre du jour. Des délégués et conseillers suppléants, dont le nombre est laissé à la discrétion du gouvernement intéressé, peuvent aussi faire partie de la dé-

BINET, HENRI T.P., B.A., M.A., B.C.L. (Université d'Oxford), licencié en philosophie (Université Laval), membre du personnel du Bureau international du Travail et ex-professeur à la Faculté des sciences sociales de Laval.

légation. La Conférence prend toutes les décisions qui incombent à l'Organisation internationale du Travail qui est, non pas une centrale syndicale, mais bien une association d'Etats. Le secrétariat de l'O.I.T. est le Bureau international du Travail, placé sous l'égide d'un Directeur général faisant rapport au Conseil d'administration; ce conseil est lui-même composé de trente-deux membres, dont seize représentants gouvernementaux, huit représentants ouvriers et huit patronaux, choisis d'après un mode d'élection assez compliqué mais efficace.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Cette inévitable phase descriptive de la terminologie usitée étant franchie, rappelons brièvement, en citant un passage caractéristique d'un des rapports soumis par le Directeur général à la trente-quatrième session de la Conférence, quels sont les buts de l'Organisation internationale du Travail, fondée au temps de la signature des traités de paix qui mirent fin à la première guerre mondiale.

« L'O.I.T. a été créée immédiatement après un cataclysme mondial et dans une atmosphère non pas de paix, mais d'effervescence et de tension.

« L'O.I.T. a été créée dans la conviction que la paix ne peut être universelle et durable que si elle est fondée sur la justice sociale. La devise de l'Organisation dit: *Si vis pacem cole justitiam* (si vous voulez la paix, cultivez la justice).

« Lorsque la Conférence, en 1944, a adopté la Déclaration de Philadelphie, elle a pu formuler certains principes, par exemple: « La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous », mais elle a également affirmé sa conviction que l'expérience avait pleinement démontré toute la valeur de la Déclaration qui s'inscrit dans la Constitution de l'Organisation, à savoir qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la justice sociale. La tâche essentielle de l'Organisation, c'est l'extension de la justice sociale dans le monde entier.

« Toutes les activités de l'Organisation découlent de cette source vive.

« Oeuvrer pour l'adoption de conventions et de recommandations internationales du travail — certes, c'est là contribuer à l'extension de la justice sociale. Fournir une assistance technique aux gouvernements — ici encore, le but est de contribuer à l'extension de la justice sociale.

« Le programme de la main-d'oeuvre, y compris les migrations, la formation professionnelle et l'organisation des services de l'emploi — c'est encore une contribution à la justice sociale. L'oeuvre d'information au moyen des diverses publications du Bureau, c'est un apport de plus au développement de la justice sociale.

« Que l'on analyse tour à tour les tâches précises de l'Organisation, qu'il s'agisse de l'oeuvre traditionnelle en vue de l'adoption et de l'application de conventions et de recommandations internationales du travail, ou qu'il s'agisse du champ plus nouveau de l'assistance technique et de l'action concrète, et l'on constatera que chacune de ces activités est essentiellement une contribution à la justice sociale.

« Notre but, c'est la justice sociale dans l'intérêt de la paix mondiale, et nous discernons plus clairement que jamais l'urgente nécessité d'inten-

sifier et d'étendre tous les efforts positifs et concrets pour éliminer la pauvreté, la misère et la maladie où qu'elles existent, et pour élever le niveau de vie. Telle est la base indispensable pour un monde en paix, un monde dans lequel tous les hommes puissent vivre et travailler en une libre coopération avec leur prochain. »¹

Trois types de décisions

Il résulte de cette citation que les tâches de l'O.I.T. sont multiples. Leur réalisation découle en définitive des décisions de la Conférence annuelle, complétées par les décisions de réunions particulières tenues à intervalles irréguliers. Les décisions de la Conférence internationale du Travail prennent la forme soit de *résolutions*, de *conventions* ou de *recommandations*. Au point de vue juridique, les résolutions adoptées par la Conférence sont guère différentes des résolutions adoptées par toutes autres institutions internationales; elles sont assujetties aux règles de droit d'application générale telle que la règle *pacta sunt servanda* (les contrats doivent être respectés). Par contre, les recommandations et plus particulièrement les conventions adoptées par la Conférence entraînent des conséquences d'un ordre juridique tout à fait spécial découlant des prescriptions constitutionnelles de la Charte de l'O.I.T.²

La résolution

Notons d'abord que les résolutions de la Conférence représentent des décisions prises à la simple majorité des suffrages exprimés par les délégués présents, alors que les conventions et recommandations représentent des décisions prises par une majorité des deux tiers des voix des délégués. Cela a de l'importance quand on considère que les représentants des employeurs et ceux des travailleurs font souvent camp à part et votent en bloc les uns contre les autres, indépendamment des délégués gouvernementaux.

C'est le propre de la Constitution de l'O.I.T. qu'elle entrevoit la possibilité pour les membres d'une même délégation de voter en sens contraire. Sauf dans les cas tout-à-fait exceptionnels, les deux délégués gouvernementaux voteront dans le même sens, alors que les deux autres, l'employeur et le travailleur, voteront souvent l'un contre l'autre. donc avec ou contre les représentants du gouvernement de leur pays.

(1) Conférence internationale du Travail, trente-quatrième session, Genève, 1951, *Questions financières et budgétaires*, deuxième question à l'ordre du jour, p. 52.

(2) *Constitution et Règlement de l'O.I.T., B.I.T.*, Genève.

La raison est que ces deux derniers, bien que nommés par leur gouvernement, n'en sont pas moins les représentants respectifs des employeurs et des travailleurs de leur pays. Aussi, le gouvernement doit-il, d'après la Constitution, désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

Il va de soi que si les délégués employeurs et travailleurs allaient se liguer contre les représentants gouvernementaux, ceux-ci ne sauraient obtenir une majorité des deux tiers pour l'adoption d'une convention ou recommandation. Cette situation ne se produit cependant pas, du moins elle ne s'est encore jamais produite, pour la bonne raison que les intérêts des employeurs et des travailleurs sont le plus souvent divergents et qu'en définitive, c'est le suffrage majoritaire des gouvernements qui fait pencher la balance.

Quelles sont donc les obligations qui découlent de l'adoption par la Conférence d'une convention ou recommandation ? Répondons tout de suite qu'elles sont différentes, selon que la décision prend l'une ou l'autre forme.

La recommandation

En somme, la recommandation, comme son nom l'indique, ne fait que recommander aux Etats membres de l'Organisation l'application de certains principes en matière de législation sociale. Dès son adoption, la recommandation est communiquée à tous les Etats qui, en devenant membres, se sont engagés *ipso facto* à la soumettre à l'autorité compétente pour la transformer en loi ou prendre des mesures d'un autre ordre.

Quelles procédures pourraient être engagées contre l'Etat-membre qui ne se conformerait pas à l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité législative compétente ? La constitution de l'O.I.T. stipule que dans un pareil cas, tout autre membre aura droit d'en référer à l'O.I.T., et s'il est établi que l'Etat mis en cause n'a pas pris les mesures prescrites, il appartiendra à l'O.I.T., par l'intermédiaire de sa Conférence annuelle, de décréter les mesures qu'elle jugera utiles.

La convention

S'il s'agit d'une convention, par contre, les obligations de l'Etat-membre sont les mêmes que celles décrites précédemment en rapport

avec la recommandation; en plus, si le gouvernement obtient le consentement de l'autorité compétente pour la transformer en loi, il doit communiquer à l'O.I.T. sa ratification, c'est-à-dire son adhésion formelle à la convention qui désormais engendre toutes les obligations d'un traité international et même davantage. Habituellement, on dit que la convention est la loi des parties. Ici, elle implique encore plus, elle comporte toutes les obligations y afférentes découlant de la qualité de membre de l'Organisation.

Les conventions et les gouvernements

Il est de toute évidence que si la Constitution de l'O.I.T. impose au gouvernement l'obligation de soumettre une convention à l'autorité législative, celle-ci n'est pas obligatoirement tenue d'y souscrire. Ainsi, un pays qui n'aurait pas de marine marchande exciperait sans faute d'avoir à se conformer à une convention portant sur une catégorie de travailleurs inexistante pour lui. D'autres raisons pourraient nécessairement être invoquées. Ajoutons que lorsqu'une convention n'est pas ratifiée, elle n'entraîne pas plus d'obligation, juridiquement parlant, qu'une recommandation.

Il se peut d'autre part qu'une loi analogue à la convention soit déjà en vigueur, auquel cas l'adhésion ne présenterait pas de difficulté; mais elle entraînerait, en plus des obligations imposées par la loi elle-même, celles imposées par la Constitution de l'O.I.T. pour l'application des conventions, donc des conséquences juridiques qui en un sens sont distinctes des dispositions de la convention elle-même.

Ce sont les conséquences juridiques, engendrées par la qualité de membre de l'O.I.T., qui, en réalité, distinguent les conventions internationales du travail des autres formes d'accords internationaux. L'une des principales conséquences de l'adhésion d'un Etat-membre à une convention consiste dans l'obligation pour celui-ci de présenter chaque année à l'O.I.T. un rapport sur les mesures prises par lui pour mettre en oeuvre toute convention à laquelle il a adhéré. Le rapport doit être rédigé dans la forme requise par l'O.I.T. et fournir les précisions demandées par elle.

Le rôle de l'opinion publique

L'Etat-membre doit aussi transmettre une copie de ce même rapport aux organisations patronales et ouvrières les plus représentatives qui ont été consultées, tel qu'indiqué plus haut, pour la désignation des

délégués. Ces organisations professionnelles sont autorisées à adresser à l'O.I.T. des réclamations contre le gouvernement lorsqu'elles ont raison de croire que celui-ci n'a pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle l'adhésion a été faite. Le gouvernement mis en cause pourra être invité par l'O.I.T. à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. Si aucune déclaration n'est reçue, dans un délai raisonnable, de la part du gouvernement mis en cause, ou si la déclaration reçue n'est pas satisfaisante, l'O.I.T. a le droit de rendre publique la réclamation des organisations professionnelles et, le cas échéant, la réponse faite par le gouvernement. Dès lors, l'opinion publique, non seulement dans le pays concerné directement, mais aussi dans les pays indirectement intéressés, vient jouer son rôle de censeur ou de contrôleur, et y a-t-il, à la longue, meilleure sanction, dans les pays démocratiques tout au moins, que l'opinion publique ?

Le rapport annuel soumis à l'O.I.T. par l'Etat-membre fait aussi l'objet d'un examen minutieux de la part des délégués à la Conférence annuelle. En l'occurrence, les délégués des pays respectifs peuvent être invités à fournir des renseignements supplémentaires sur la manière dont les conventions sont appliquées.

En tout temps, un Etat-membre qui a ratifié une convention peut déposer une plainte contre un autre Etat-membre qui aurait ratifié la même convention mais n'en assurerait pas l'exécution d'une manière satisfaisante. Dans ce cas, la procédure normale serait pour l'O.I.T. de se mettre en rapport avec le gouvernement du pays mis en cause, et de l'inviter à faire une déclaration comme dans le cas, indiqué précédemment, d'une réclamation faite par une organisation professionnelle.

Les commissions d'enquête

En sus, l'O.I.T., si elle ne juge pas nécessaire de communiquer la dite plainte au gouvernement mis en cause, ou si aucune réponse n'était faite à une telle communication, peut former une commission d'enquête ayant pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

La même procédure peut être engagée par le Conseil d'administration, soit d'office, soit sur une simple plainte d'un délégué quelconque à la conférence. La commission d'enquête doit consigner dans son rapport toutes constatations sur les faits permettant de préciser la portée

de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croit devoir formuler quant aux mesures à prendre en vue de donner satisfaction au gouvernement plaignant, et quant aux délais dans lesquels ces mesures devront être prises. Un délai de trois mois est imparti aux gouvernements des pays en cause pour signifier s'ils acceptent ou non les recommandations de la commission; et, s'ils ne les acceptent pas, le délai permet d'indiquer s'ils désirent soumettre le différend à la Cour internationale de Justice qui pourra confirmer, amender ou annuler les recommandations de la commission d'enquête.

Enfin, la Constitution de l'O.I.T. prévoit expressément que si un Etat-membre ne se conforme, dans le délai prescrit, ni aux recommandations de la commission d'enquête, ni à la décision de la Cour internationale de Justice, l'O.I.T., par l'intermédiaire de la Conférence annuelle, pourra édicter telle mesure qui paraîtra opportune pour assurer l'exécution des recommandations ou de la décision en question.

Le cas du Canada

C'est d'ailleurs à la Conférence qu'échoit la tâche de juger des mesures à prendre dans divers cas, tel que celui déjà précité de la recommandation qui n'aurait pas été soumise à l'autorité législative compétente. Il en est de même pour le cas d'une convention qui n'aurait pas été soumise à l'autorité compétente. Cette obligation existe d'ailleurs pour les Etats à régime constitutionnel unitaire et pour les Etats fédératifs. Cependant, lorsque le membre est un Etat fédératif, tel que le Canada, la situation est, à certains égards, différente. La Constitution de l'O.I.T. prescrit que si le gouvernement fédéral considère que d'après son système constitutionnel, la matière traitée dans la convention est de la compétence législative fédérale, ses obligations sont les mêmes que les Etats à régime constitutionnel unitaire.

Au contraire, si le gouvernement fédéral est d'avis que les questions traitées sont du ressort des provinces, cantons ou états constituants, il est autorisé à considérer la convention comme n'entraînant pas plus d'obligations qu'une recommandation, c'est-à-dire qu'il n'a en somme d'autre obligation que celle consistant à référer la convention aux autorités gouvernementales provinciales ou cantonales. C'est d'ailleurs ce qu'il fait aussi dans le cas d'une recommandation. Il n'a donc pas plus d'obligation dans ce cas que dans le cas d'une recommandation.

La situation que nous venons de dépeindre explique pourquoi le tableau des ratifications au mois de mars 1951 n'attribuait que douze

ratifications au Canada, tandis que théoriquement près d'une centaine étaient possibles. D'une manière générale, le Canada ne s'est pas tenu pour responsable de ratifier les conventions autres que celles dont la matière est réservée à la compétence exclusive du pouvoir législatif fédéral, et il a pu justifier cette attitude devant les assises annuelles de la Conférence internationale du Travail.

L'O.I.T. et les Etats fédératifs

Il semble donc indéniable que la Constitution de l'O.I.T. accorde une situation privilégiée aux Etats fédératifs dont la compétence législative en matière du travail n'est pas réservée entièrement au pouvoir central. On a voulu en restreindre les effets par une série d'amendements adoptés à la vingt-neuvième session de la Conférence, tenue à Montréal en 1946. Mais ceux-ci n'ont que des effets contractuels dépendant des engagements pris volontairement par les autorités fédérales et provinciales. Il fut précisé, par exemple, que le gouvernement fédéral doit conclure, en conformité avec sa constitution et les constitutions provinciales, des arrangements effectifs pour s'assurer que les conventions et recommandations seront soumises par les gouvernements provinciaux aux autorités appropriées dans les délais habituels, c'est-à-dire au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, en vue d'une action législative ou de toute autre section. Le gouvernement fédéral doit aussi, sous réserve de l'accord des provinces, prendre des mesures pour établir des consultations périodiques entre les autorités fédérales et provinciales en vue de développer à l'intérieur de l'Etat fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions des conventions et recommandations. Enfin, le gouvernement doit faire rapport à l'O.I.T. des efforts déployés en vue de s'acquitter de ses obligations, tant à l'égard des recommandations que des conventions, que ces dernières soient ou non ratifiées, en rendant compte également de la coopération manifestée par les provinces.

En fait, les Etats fédératifs n'auront assumé, dans le cadre de la participation à l'O.I.T., l'égalité d'obligations avec les Etats unitaires que le jour où ils pourront affirmer qu'ils ont conclu avec leurs parties constituantes des arrangements permettant de leur imposer l'exécution de tous les traités internationaux, y compris les conventions internationales du travail. Certains juristes ont déjà invoqué ce principe en l'étayant sur la responsabilité unique du gouvernement central dans un Etat fédératif de faire face à toutes les obligations internationales quelles qu'elles soient. Mais n'oublions pas l'histoire des Etats fédératifs, et,

puisque la Constitution de l'O.I.T. a cru devoir faire exception en leur faveur, sachons pour l'instant nous prévaloir de cette prérogative avec justesse et dignité.

Contestations

En définitive, toute contestation internationale relative à l'interprétation de la Constitution de l'O.I.T. et des décisions prises par elle sera soumise à l'appréciation de la Cour internationale de Justice, et, le cas échéant, l'O.I.T., par l'entreprise de la Conférence annuelle des délégués des Etats-membres, pourra être appelée à recommander les mesures à prendre pour rendre effectives les décisions émises. Cet aspect du problème prend un peu l'allure de ce qu'on appelle des sanctions en droit international. Parler de sanctions internationales dans l'état actuel de l'évolution politique mondiale semble plutôt oiseux.

Et pourtant, en ce qui concerne les décisions de la Conférence internationale du Travail, il n'en est réellement pas ainsi. Jusqu'à ce moment, le seul fait d'exposer au grand jour devant une Conférence à composition tripartite, c'est-à-dire de porter à la connaissance non seulement des gouvernements mais aussi des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives dans tous les pays du monde, les oublis, les malentendus et toutes autres circonstances qui auraient donné lieu à quelque récrimination, a suffi pour ramener les récalcitrants sur la bonne voie. Malgré les revers et les rechutes, la morale internationale n'est pas complètement éteinte. Les décisions de la Conférence internationale du Travail l'ont démontré amplement.