

L'Organisation internationale du travail (OIT) veut défendre le droit de grève à l'échelle mondiale. Malgré les contradictions qui la traversent

Un droit international de la grève?

LE MONDE
diplomatique

ALAIN SUPIOT*

Travail ▶ Depuis plus d'un siècle, l'expérience des catastrophes est venue rappeler périodiquement que, entre les nations comme en chacune d'elles, seul le règne du droit peut assurer une paix durable. En 1919, le bilan effroyable de la Grande Guerre a pour la première fois montré les abîmes où conduisait le déchaînement de la violence à l'âge industriel. Pour en prévenir la répétition, les négociateurs du traité de Versailles élaborèrent un premier ordre juridique mondial reposant sur deux institutions: la Société des Nations (SDN) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Le refus des États-Unis de ratifier ce traité condamna très vite la SDN à l'échec. En revanche, ils rejoignirent en 1937 l'OIT, qui put ainsi jouer un rôle pionnier dans l'élaboration d'un nouvel ordre juridique international à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. La déclaration de Philadelphie que l'organisation adopta dès 1944 ouvrit la voie à la reconnaissance ultérieure des droits économiques, sociaux et culturels et à la création de diverses institutions chargées d'organiser la coopération internationale pour les mettre en œuvre, telles l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) ou encore l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

La liberté syndicale a été la matrice de ces droits sociaux. Inscrite dans le préambule de la Constitution de l'OIT, elle lui a aussi donné sa physionomie propre: y sont représentés non seulement les gouvernements, mais aussi les employeurs et les travailleurs des États membres. A condition d'échapper à la bureaucratie, cette double représentativité politique et sociale est un facteur de légitimité dont il faudrait tirer les leçons pour rénover l'ordre juridique international dans son ensemble¹.

Sur le plan international comme sur le plan national, la vocation première du Droit est de prémunir les populations contre la violence en les obligeant à échanger des paroles plutôt que des coups. Pour être remplie cette fonction suppose la possibilité de recourir en cas de litige à un tiers impartial, ayant autorité pour dire le droit et le faire appliquer. La liberté syndicale s'inscrit dans cette structure ternaire. Mais elle l'enrichit et la consolide en autorisant des organisations collectives à agir pacifiquement pour que leur expérience concrète de l'injustice de l'ordre établi soit prise en compte. Au droit d'agir en justice pour obtenir l'application du droit en vigueur, elle ajoute un droit d'agir collectivement pour que ce Droit soit réformé. La justice de la règle n'est plus alors posée comme un axiome indiscutable, pas plus qu'elle n'est censée résulter spontanément de la concurrence pure et parfaite ou de la lutte des classes ou des races: elle devient l'objet même d'une contestation collective régie par le Droit. C'est pourquoi la liberté syndicale implique non seulement le droit d'être représenté, mais aussi ceux d'agir et de négocier collectivement. L'usage de ces droits permet de métaboliser la violence, de convertir des rapports de forces en rapports de droit dans un mouvement sans fin d'approximation de la justice.



L'OIT, basée à Genève, a joué un rôle pionnier dans l'élaboration du nouvel ordre juridique international à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. KEYSTONE

La liberté syndicale s'exerce sous des formes trop variées pour être enfermées dans une liste exhaustive: grèves, mais aussi réunions, manifestations, boycotts, labels, campagnes d'information et d'alerte du public, etc. Chacune de ces actions collectives obéit à l'idée de non-violence, au sens politique du *satyagraha* que lui a donné Mohandas Karamchand Gandhi dans sa lutte pour l'émancipation de l'Inde². Improprement qualifiée de «résistance passive», une action de ce type consiste littéralement à «s'agripper à la vérité», c'est-à-dire à opposer à un ordre injuste non la force physique, mais la force d'âme de celui qui refuse d'y obéir.

«Détrôner la politique»

Le droit à la contestation du Droit n'est pas un facteur de désordre juridique, mais au contraire de pérennité de cet ordre dans des sociétés confrontées aux changements technique, écologique ou sociologique. L'invention de l'État social a assuré la solidité des régimes démocratiques face aux dictatures en conjuguant ainsi représentation politique et représentation sociale. A la différence de la démocratie politique, qui confère le pouvoir à la majorité électorale d'individus formellement égaux, la démocratie sociale permet l'expression de la diversité des expériences du réel que peuvent avoir différentes catégories de la population. Son champ d'application peut donc s'étendre à la défense d'autres intérêts que ceux des salariés et des employeurs, comme ceux des travailleurs indépendants ou des défenseurs de l'environnement. En rappelant ainsi les dirigeants à l'ordre du réel, elle réduit leur «déconnexion» des problèmes affrontés par les gens ordinaires.

Principe constitutionnel de l'OIT, la liberté syndicale s'impose à ses 187 États membres et, à ce titre, est tribunaire, depuis 1950, d'une procédure spéciale de supervision, confiée à un comité de la liberté syndicale. Elle fait de plus l'objet de l'une des onze conventions fondamentales qui forment le noyau dur du droit international du travail et que tous

les États sont incités à ratifier: la convention n° 87 de 1948, dont la bonne application est surveillée, comme celle des autres conventions en vigueur, par une commission d'experts composée de juristes expérimentés et indépendants, qui intervient en amont des instances tripartites de la Conférence internationale du travail. Ces deux organes de supervision ont toujours considéré que la liberté syndicale impliquait celle de recourir à la grève. Leur interprétation se fonde notamment sur les stipulations de la convention n° 87, qui confèrent aux syndicats le droit «d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action» et aux autorités publiques le devoir de «s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal».

Cette interprétation a fait consensus jusqu'aux années 1980. Un processus d'hybridation du communisme et du capitalisme s'est alors engagé, qui soustrait les choix de politique économique à la démocratie et permet aux classes dirigeantes de s'enrichir dans des proportions que n'autorisait ni le communisme réel ni le capitalisme tempéré par l'État social. Une fois convertie à l'économie de marché, la Chine communiste s'est ainsi dotée, en 1982, d'une nouvelle Constitution supprimant la mention du droit de grève et interdisant «à toute organisation ou tout individu de troubler l'ordre économique de la société» (article 15). Quant aux pays occidentaux, ils ont mis en œuvre le programme néolibéral, consistant à «détrôner la politique» et à «limiter la démocratie»³, aussi bien politique que sociale. Ainsi, les traités de Maastricht (1992) et de Lisbonne (2007) ont mis l'ordre économique européen hors de portée électorale en lui donnant valeur constitutionnelle⁴. La même année 2007, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) – devenue la Cour de justice de l'Union européenne en 2009 – a jugé dans les affaires Viking et Laval que l'exercice du droit de grève ne devait pas entraver la liberté des entreprises d'écarter des règles sociales nationales les moins favorables aux salariés.

En 2010, la commission d'experts de l'OIT a estimé que «la doctrine uti-

lisée dans ces jugements de la Cour européenne est susceptible d'avoir un effet restrictif quant à l'exercice du droit de grève dans la pratique, d'une manière qui est contraire à la convention n° 87». Au gouvernement britannique arguant que cette restriction ne concernerait que les conflits collectifs ayant une dimension internationale, la commission a répondu que «dans le contexte actuel de la mondialisation, de telles affaires risquent de devenir plus courantes (...) tant et si bien qu'une atteinte à la possibilité des travailleurs de ces secteurs de négocier réellement avec leurs employeurs sur les questions affectant leurs conditions d'emploi pourrait assurément se révéler dévastatrice». Cette cinglante critique a fait prendre conscience aux dirigeants européens que l'OIT n'était pas seulement une bureaucratie internationale sommeillant sur les bords du lac Léman, mais la source de règles de droit d'application obligatoire. A défaut de «dents» susceptibles de mordre, elle pouvait encore faire entendre une voix susceptible de troubler l'ordre économique néolibéral.

C'est cette voix discordante que l'Organisation internationale des employeurs a décidé de faire taire. En 2012, elle dénia tout pouvoir d'interprétation à la commission d'experts et annonça qu'elle s'opposerait dorénavant à ce que l'OIT ait à connaître des atteintes au droit de grève par les États membres, ce droit n'étant pas explicitement reconnu par la convention n° 87. Depuis plus de dix ans, le système de supervision des normes du travail est ainsi bloqué et contesté dans sa légitimité même. Il est vrai qu'en dépit de ses qualités éminentes, la commission d'experts est une instance administrative et non une véritable juridiction. Mais la Constitution de l'OIT (article 37) prévoit que, sauf à se doter de son propre tribunal, «toutes difficultés d'interprétation de ses conventions seront soumises à la Cour internationale de justice [CIJ]». Or les représentants des employeurs, de concert avec ceux des régimes les plus autoritaires, se sont farouchement opposés à l'application de cette stipulation, jouant ainsi la prolongation indéfinie d'une crise qui fait perdre à l'OIT toute crédibilité

normative. Surmontant cette opposition, son conseil d'administration a finalement décidé, le 11 novembre 2023, de sortir de cette crise en saisissant la CIJ. Première historique depuis 1934, la saisine, quelle qu'en soit l'issue, signe le réveil normatif de l'OIT. Sa mission première est d'établir des règles internationales du travail au sens suffisamment clair pour assurer la sécurité juridique et assez général pour respecter les conditions nationales de leur mise en œuvre. Faire appel au juge afin d'interpréter ces normes marque un coup d'arrêt à sa métamorphose en simple agence de moyens et à la dénaturation du droit international du travail en un «droit mou», dont le sens et la portée varieraient au gré des rapports de forces en son sein ou des sentences des instances d'arbitrage instaurées par les accords de commerce.

Le débrayage, une forme d'action essentielle

Ce premier pas dans les voies du droit en appelle un second: il consisterait pour la CIJ à faire sienne l'interprétation de la commission d'experts, qui a toujours estimé que l'interdiction du droit de grève était incompatible avec la liberté syndicale, telle que définie par la convention n° 87. Celle-ci doit être interprétée conformément aux clauses de la convention de Vienne sur le droit des traités, c'est-à-dire avant tout «à la lumière de son objet et de son but» (article 31.1) et en tenant compte de la pratique ultérieurement suivie dans son application (article 31.3). La convention n° 87 ne donnant aucune liste des actions que les syndicats sont libres de conduire, leur interdire des modes d'action non visés par elle reviendrait à vider cette liberté de tout sens. La reconnaissance internationale du droit de grève ne signifie pas qu'il soit sans limites, mais que son encadrement relève des États membres, sous le contrôle des organes de supervision de l'OIT. Il y a aussi de solides raisons d'admettre que celui-ci fait partie du droit coutumier international car il a été consacré par de très nombreux instruments régionaux ou internationaux.

Le débrayage demeure une forme essentielle de l'action syndicale, comme on le voit aujourd'hui dans des secteurs et des pays très différents, de l'audiovisuel ou l'automobile aux États-Unis au travail ubérisé en Europe, de l'industrie textile au Bangladesh aux transports en Afrique du Sud. Ces grèves participent de «la volonté constante et continue d'attribuer à chacun ce qui lui est dû» par laquelle le *Digeste* de Justinien caractérisait déjà la justice au VI^e siècle. Face à la montée de la violence, dans et entre les nations, il importe hautement de laisser ouvertes toutes les formes pacifiques de la contestation sociale. Et de demeurer ainsi fidèle à la devise de l'OIT: «Si tu veux la paix, cultive la justice.»⁵

*Professeur émérite au Collège de France.

¹ Cf. Samantha Besson (sous la dir. de), *Democratic Representation in and by International Organizations*, Oxford University Press, à paraître en 2024.

² Mohandas Gandhi, *Hind Swaraj: L'émancipation à l'indienne*, Fayard, Paris, 2014.

³ Friedrich Hayek, *L'Ordre politique d'un peuple libre*, Presses universitaires de France, Paris, 1983.

⁴ Lire Dieter Grimm, «Quand le juge dissout l'électeur», *Le Monde diplomatique*, juillet 2017.

Paru dans *Le Monde diplomatique* de janvier 2024