« L'AFRIQUE ET L'O.I.T. — EVALUATION POLITIQUE — »

par Anisse SALAH-BEY *

La dernière Conférence internationale du Travail (juin 1963) a mené une partie de ses travaux sans la participation des pays africains. En effet, l'ensemble des délégations africaines, avec lesquelles se sont solidarisés les pays arabes, ont quitté la réunion pour protester contre la présence de l'Afrique du Sud à l'O.I.T. Par là-même, les débats de la Conférence la plus passionnée qui se soit tenue depuis 45 ans étaient condamnés à tourner court.

Les rapports établis entre les pays du continent africain et l'O.I.T. continuent d'être marqués d'une agitation certaine. Il y a là pour l'analyste politique matière à d'intéressantes observations. Ces dernières doivent déborder largement le cadre de l'O.I.T. et le prétexte — le problème de l'apartheid en Afrique du Sud — pour tenter de déceler certains des aspects les plus originaux de la politique internationale actuelle. On voit, en effet, se dessiner, à propos d'un problème déterminé, celui de la décolonisation radicale du continent africain, deux conceptions diamétralement opposées. La première tend à sauvegarder l'acquit d'une tradition diplomatique basée sur le respect *formel* de la règle de droit. Il s'agit alors, tout en exprimant des vues de principe favorables à la décolonisation totale du continent, de s'en tenir, pour parvenir à cette fin, à des moyens d'action traditionnels. La seconde tendance s'embarrasse moins d'argumentation juridique ; elle se réfère à une sorte de morale supérieure que la norme juridique devrait exprimer et non limiter. Ce n'est pas le lieu d'étendre cette esquisse qui devrait avoir des conséquences importantes dans de nombreux domaines des relations internationales.

On se contentera dans le cadre de cette étude d'approfondir un cas d'espèce dans lequel les deux conceptions dont nous venons de schématiser très largement les con-

---

* Anisse Salah-Bey, chargé de cours à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Alger.

tours, se dessinent. Pour cela, il est nécessaire de tracer l'historique des rapports entre l'O.I.T. et les pays africains Cet historique ne déborde pratiquement pas sur la période durant laquelle l'Afrique était sous la domination coloniale. Au contraire, à une époque plus récente, des rapports politiques de force se sont dessinés au sein de l'O.I.T., l'introduction en grand nombre de nouveaux Etats africains ayant perturbé l'ordre de choses ancien. On exposera, finalement, les conditions dans lequelles une crise grave vient de s'ouvrir au sein de l'O.I.T. ainsi que les perspectives qui se dessinent pour son avenir du fait de la situation récemment créée.

Historique des rapports

On comprendra plus facilement l'attitude de l'O.I.T. à l'égard des pays dépendants, d'une manière générale, et de l'Afrique, en particulier, si l'on n'oublie pas que parmi les pays ayant joué un rôle prépondérant dans la création de l'O.I.T., en 1919, figuraient trois des principales puissances coloniales : la France, la Grande-Bretagne et la Belgique. Il est évident que ces trois pays, assurant les relations internationales de leurs dépendances, étaient particulièrement intéressés à conserver ce privilège dans leurs rapports avec les institutions internationales. En particulier, l'influence que pouvait exercer l'O.I.T. sur le développement économique et social du continent était contrecarrée par l'existence des clauses dites coloniales de la Constitution de l'O.I.T. (1). En quoi consistent-elles ? Elles permettent à la puissance coloniale de ne pas étendre à ses possessions d'outre-mer, eu égard « aux conditions locales », une convention internationale valable pour la métropole.

Durant toute la période de l'entre-deux-guerres, la législations sociale internationale élaborée au sein de l'O.I.T. ne fut pratiquement pas étendue aux territoires dépendants d'Afrique. Le seul problème qui suscite une action particulière de l'organisation internationale fut celui du travail forcé. Encore, l'intervention sur ce plan revêtit-elle plus une forme humanitaire que sociale ou politique.

L'après-guerre n'apporta pas de grandes modifications à cet état de choses. La fameuse Conférence de Philadelphie (1944) autorisa seulement les Etats coloniaux à désigner dans leurs délégations à la Conférence annuelle des

(1) Il s'agit de l'article 3 paragraphe 3.

conseillers techniques originaires des territoires non-métropolitains. Cette mesure n'eut pas de conséquences pratiques sinon d'apaiser la conscience des puissances coloniales. Ces dernières continuaient à assumer pleinement les relations internationales de leurs possessions.

L'œuvre normative de l'O.I.T. destinée aux territoires dépendants prit cependant à partir de 1944 un essor assez important. Ainsi les questions suivantes furent couvertes par un instrument international : la politique sociale, le droit d'association, l'inspection du travail, le contrat de travail, les sanctions pénales et le travail forcé (2).

La question de l'influence *directe* de cette élaboration normative sur les législations applicables aux territoires dépendants reste discutée. A notre avis, le vote d'une convention destinée aux territoires coloniaux ne signifie nécessairement pas sa prise en considération par l'Etat métropolitain, pas plus que son introduction effective dans la réalité coloniale. Il y a à cela plusieurs raisons. Tout d'abord les territoires africains ne possédaient pas alors le moyen de faire entendre leur voix dans l'enceinte de l'O.I.T. Dans la mesure où ils y parvinrent, ce fut d'une manière indirecte, par le truchement des organisations syndicales internationales qui vont jouer à partir de 1952-53 un rôle prépondérant sur ce plan. En second lieu, l'évolution de la législation sociale applicable aux pays africains colonisés s'est faite en raison d'influences politiques internes ou sous la pression des syndicats locaux ou métropolitains. Les circonstances qui entourèrent cette évolution furent des plus diverses selon les pays considérés. En ce qui concerne l'Afrique noire sous domination française, par exemple, le vote du Code du Travail par le Parlement français, en 1952, était totalement étranger à des préoccupations suscitées par les rapports entre l'O.I.T. et le gouvernement français.

Il s'agit donc bien, sans minimiser l'importance disons théorique, de l'œuvre de l'O.I.T. de 1944 à 1954, en ce qui concerne les territoires coloniaux, d'en marquer les limites et l'influence réelles. La puissance coloniale demeurait entre l'O.I.T. et les pays africains un écran ou tout au moins un relai mal adapté.

C'est sous l'empire de considérations d'ordre stricte-

---

(2) Cf. GONIDEC, « L'O.I.T. et l'Afrique noire », *Recueil Penant*, no 679, juin 1960, p.p. 273-290.

ment politique que les rapports entre l'O.I.T. et la plus grande partie du continent africain vont se modifier. Deux exemples montreront comment les pays africains vont tenter d'obtenir une sorte de reconnaissance sociologique avant d'accéder à la reconnaissance juridique. Dans ces deux exemples, on notera que les organisations syndicales ont joué un rôle tout particulièrement important.

En 1952, l'O.I.T. institua, sous la pression des organisations syndicales internationales, un organisme chargé d'étudier les plaintes en violation de la liberté syndicale dirigées contre un Etat membre de l'O.I.T. A l'origine, la création de ce comité de la liberté syndicale ne constituait rien d'autre qu'une manœuvre politique s'inscrivant dans le cadre de la guerre froide. Mais la situation politique internationale évoluant, les pays coloniaux, en particulier la France et la Grande-Bretagne, furent de plus en plus fréquemment accusés de violer ou de méconnaitre la liberté syndicale dans leurs colonies. C'est ainsi que la situation en Afrique du Nord (assassinat de Farhat Hached, d'Aïssat Idir, législation syndicale rétrograde au Maroc) au Kenya, au Congo, furent, à plusieurs reprises, évoquées devant le comité de la liberté syndicale. Cependant, ni la composition de ce comité — souvent juge et partie — ni surtout les moyens mis à sa disposition ne lui permirent d'influencer directement la politique coloniale de la France, de la Grande-Bretagne ou de la Belgique. Le seul intérêt que présentait pour les mouvements nationalistes le comité de la liberté syndicale résidait dans la diffusion dont bénéficiaient, sur le plan international, les plaintes émises à l'encontre des puissances coloniales. Une pression morale, issue du milieu des organisations internationales, s'exerçait de cette manière sur les gouvernements concernés. C'est pourquoi, évoquer une pression directe de la part de l'O.I.T. sur les puissances coloniales pour les amener à changer leur politique sociale dans les territoires coloniaux reviendrait à tracer un tableau optimiste de la situation (3).

Pour ne prendre qu'un cas précis, le droit d'association

(3) On trouvera les recommandations effectuées par le Comité de la liberté syndicale et les détails sur les plaintes dans les documents suivants : 3me rapport du Comité de la liberté syndicale in *Sixième rapport de l'O.I.T. aux Nations Unies*, p.p. 255-257 et 315-340 ; 12me rapport du Comité de la liberté syndicale in *Huitième rapport de l'O.I.T. aux Nations Unies*, p.p. 278-297 ; 15me rapport du Comité de la liberté syndicale in *Bulletin officiel du B.I.T.*, 1955, vol. 38, n° 1, pp. 14-15.

ne fut accordé aux travailleurs marocains qu'en 1955, à la veille de l'indépendance nationale. Or, les premières plaintes contre le gouvernement français avaient été déposées en 1952. On peut considérer sans crainte de se tromper que la décision du gouvernement français d'accorder le droit d'association fut prise à la suite de l'évolution politique enregistrée au Maroc et sous la pression des masses populaires plutôt que pour répondre aux recommandations du comité de la liberté syndicale.

Mais le fait important pour les organisations syndicales africaines, et par là pour les mouvements nationalistes qu'elles représentaient, était de bénéficier, directement ou indirectement, d'une tribune internationale du haut de laquelle elles dénonçaient certains aspects de la politique coloniale. Aussi, syndicats africains et mouvements nationalistes avaient-ils intérêt à élargir le plus possible la portée de cette tribune internationale de manière à affermir ce qu'on a appelé la reconnaissance sociologique.

C'est dans cette optique que l'on peut situer la proposition que fit, en 1953, la Confédération Internationale des Syndicats Libres (C.I.S.L.), à laquelle appartenaient alors la majeure partie des syndicats africains. La C.I.S.L. considérait que « l'O.I.T. n'aurait pas un caractère réellement universel tant que les territoires non-métropolitains ne pourront participer directement à ses activités » et réclamait pour eux un statut approprié au sein de l'O.I.T. (4). Les propositions de la C.I.S.L. visaient à accorder aux territoires non-métropolitains le statut de membres associés qu'avaient déjà institué l'O.M.S., l'UNESCO et les commissions régionales de l'ECOSOC. Les territoires non-métropolitains devaient notamment se voir accorder le droit d'adhérer aux normes internationales élaborées par l'O.I.T.

L'accueil fait par le B.I.T. aux propositions de la C.I.S.L. ne fut pas encourageant. Il fit ressortir que la Constitution de l'O.I.T. assurait déjà une certaine forme de représentation des territoires métropolitains : l'art. 3 parag. 3 prévoit en effet la possibilité pour un pays colonial de désigner comme membres de sa délégation des conseillers techniques venant des territoires non-métropolitains. Le B.I.T. invita dès lors les gouvernements colo-

(4) Décision prise au 2me congrès (Milan, 1951).

niaux à tirer le plus grand parti possible des dispositions constitutionnelles existantes.

En réalité, le B.I.T. refusait de placer le problème sur le plan d'une revision de la Constitution ; c'est d'ailleurs une attitude que nous retrouverons plus loin. En effet, l'adaptation d'une Constitution adoptée en 1919, revisée en 1945, ne pouvait se concevoir dans les années 50 sans que cela signifiât la prise en considération, sur le plan international, des poussées nationalistes en Afrique. C'était une direction que les puissances coloniales, gardiennes de l'ordre établi au sein de l'Organisation, se refusaient à prendre.

Très explicite fut, par exemple, la position adoptée par le représentant gouvernemental britannique qui devait déclarer :

« *Ces suggestions comportent les dangers les plus graves, non seulement pour l'O.I.T., mais pour les relations entre l'O.I.T. et les Etats qui en font partie actuellement... Dès lors qu'il existe des territoires non-métropolitains, les Etats métropolitains ont des responsabilités et des obligations à l'égard de leurs territoires non-métropolitains. Quelles que soient les raisons qui pourraient être invoquées pour modifier ces relations constitutionnelles, l'O.I.T. n'est pas l'organe qualifié pour tenter d'aboutir à une telle modification, et il serait intolérable qu'elle le fît* (5) ».

L'attitude des puissances coloniales était donc nette : une revision de la Constitution était exclue. Le compromis réalisé s'exprima sous la forme d'une résolution du Conseil d'Administration du B.I.T. autorisant les Etats membres à recommander la participation à titre d'observateurs des territoires non métropolitains qu'ils estimaient parvenus à un certain stade d'évolution politique, économique et sociale.

Finalement, les décisions arrêtées laissaient aux gouvernements coloniaux la faculté de recommander que tel territoire soit invité à participer comme observateur à la Conférence. Les Etats intéressés, France, Grande-Bretagne, Belgique, Portugal firent un usage prudent de ces facilités. C'est ainsi qu'à la Conférence internationale de 1955, seuls le Ghana (alors Côte de l'Or), le Nigéria et la Sierra Leone furent invités à titre d'observateurs.

---

(5) Procès-verbaux du Conseil d'Administration, 123me session, novembre 1953, p. 70.

Pour schématiser l'évolution historique des rapports entre l'O.I.T. et l'Afrique, on peut finalement dire que jusque dans les années 50 les relations directes entre le continent et l'Organisation internationale furent inexistantes. L'Etat métropolitain servait alors d'écran entre les deux. A partir de cette date et d'une manière grandissante, la présence de l'Afrique à l'O.I.T. va tendre à s'affirmer. Cela se fit tout d'abord grâce à la pression des organisations syndicales, ensuite en raison de facteurs plus strictement politiques que nous nous proposons d'examiner maintenant.

Le rapport des forces

Comment le problème du rapport des forces peut-il se poser dans une institution spécialisée comme l'I.O.T. ? D'une manière plus générale est-il juste d'envisager sous cet angle les questions qui sont débattues au sein de l'institution internationale ? On pourrait le contester en arguant que les problèmes discutés au sein des institutions spécialisées sont d'ordre spécifiquement technique et qu'il ne saurait y avoir de rapports de forces à leur propos. L'objectif est valable pour la plus grande partie du travail quotidien de ces organisations. Mais il arrive que cette routine soit bousculée par l'incidence de questions dont les répercussions ou le fondement sont de nature spécifiquement politique (6).

Des situations de ce genre ont foisonné au sein de l'O.I.T. tout particulièrement depuis l'admission de l'URSS en 1954. Comment pouvait-il en être autrement alors que l'O.I.T., par la composition tripartite de ses organes, tend à refléter la structure de la société ? On comprend facilement que placer dans la même assemblée des employeurs du type capitaliste et des travailleurs communistes, par exemple, conduise à certaines confrontations (7).

Dès lors, la question qui se pose est la suivante : quelle est la place des nouveaux Etats africains au sein de l'O.I.T. ? Quelles possibilités le continent africain représente-t-il ? Dans quelle mesure et de quelle manière pourra-

(6) On trouvera des exemples de politisation de deux institutions spécialisées dans les travaux suivants : Allen, Charles « World Politics and World Health », *International Organization*, 1950, IV, pp. 27-43 ; Armstrong, John, « The Soviet Attitude toward UNESCO, *International Organization*, 1954, VIII, pp. 217-233.

(7) Nous nous permettons de renvoyer à notre étude, « *l'Organisation Internationale du Travail et le syndicalisme mondial* », Medicis, 1963.

t-il intervenir en tant que force politique dans l'O.I.T. ? Telles sont les principales interrogations auxquelles nous allons tenter de répondre.

Il faut, tout d'abord, rechercher au sein de quels organes de l'O.I.T. le rapport des forces peut structurellement s'exprimer. On sait que l'O.I.T. en comprend trois : la Conférence annuelle, le Conseil d'Administration du B.I.T. et le Bureau International du Travail. Ces trois organes se partagent différentes compétences : respectivement, le vote des normes internationales, la détermination de la politique générale, le secrétariat administratif. Il est évident que le rapport des forces se pose différemment selon que l'on s'occupe du Bureau, d'un côté, ou de la Conférence et du Conseil, de l'autre. En effet, ces deux derniers organes sont tripartites et prennent leurs décisions après des votes.

Disons tout de suite que la question des influences politiques au sein même du Bureau s'insère dans un cadre plus général, celui du Secrétariat international, voire de la conjoncture politique internationale. Seuls donc des cas particuliers peuvent se prêter à une étude approfondie. En ce qui concerne le B.I.T., en tout cas, si l'on pose le rapport d'influences en termes quantitatifs, on met à jour la disparité existant entre le nombre des fonctionnaires africains et ceux originaires des autres continents. C'est d'ailleurs là une constatation valable pour l'ensemble des nouveaux Etats et pour toutes les institutions spécialisées. Or, tant que parmi les fonctionnaires internationaux, la proportion des Africains restera sans rapport avec l'importance démographique du continent, les influences dominantes s'exerceront à sens unique.

Mais le rapport d'influences peut être envisagé sous un autre angle. Le Bureau peut être représenté sous la forme d'un organe soumis à des pressions d'ordre externe. Ces dernières sont-elles moins aléatoires que les pressions de l'intérieur ? Une réponse globale n'est pas plus possible que dans l'hypothèse précédente. On peut cependant affirmer que certains problèmes politiques sont de nature à retenir l'attention du B.I.T. et à susciter la recherche de procédures originales. L'accession d'une grande partie de l'Afrique à l'indépendance, en 1960, est un premier exemple de ces types de problèmes. La question de l'Afrique du Sud en fournit actuellement un second. En présence de telles situations, le Bureau est donc soumis à des influences de nature collective. Dans ces conditions, et sous l'empire de

nécessités impérieuses, le Bureau, d'ordinaire routinier, imagine des solutions capables de sortir l'Organisation de son état de crise.

Ces réflexions générales n'ont d'autre ambition que de dégager les contours précisant l'attitude du B.I.T. en présence de certaines situations difficiles comme celle que traverse l'O.I.T. actuellement.

L'aspect quantitatif du rapport des forces prend une importance plus grande au sein de la Conférence. Nous n'envisageons pas ici le vote des Conventions ou Recommandations qui, dans l'ensemble, n'impliquent pas de prises de positions politiques. Plus intéressantes sont les situations où la Conférence se trouve confrontée avec des problèmes opposant l'Est et l'Ouest ou une puissance coloniale et les nouveaux Etats. En de pareilles circonstances, le vote d'une résolution dépend étroitement de la distribution des voix selon les camps en présence. Le continent africain est tout particulièrement favorisé dans ces situations pour deux raisons principales.

La première est facile à comprendre. L'Afrique est représentée aujourd'hui à l'O.I.T. par une trentaine de pays. C'est le continent qui compte le plus d'Etats membres de l'O.I.T. Evidemment l'avantage du nombre n'a de signification que dans la mesure où la solidarité africaine s'exprime sur des fondements communs. Cela revient à rechercher les problèmes sur lesquels l'unité s'exprimera d'une manière incontestable. A cet égard, la Charte de l'Unité Africaine dresse un certain nombre d'objectifs aux pays signataires. Mais lorsque les principes doivent se traduire en actes positifs, l'unité africaine risque de demeurer, en beaucoup d'occasions, un mythe. Le problème de l'apartheid en Afrique du Sud provoque aujourd'hui l'unanimité au sein des nations africaines. La décolonisation des possessions portugaises est susceptible d'entrainer des réactions du même genre. Mais à cela semble se limiter pour l'instant, la convergence entre les politiques des différents Etats africains.

Replacés dans le cadre de l'O.I.T., les problèmes posés par l'Afrique du Sud ou le Portugal ne sont donc que circonstanciels et ont amené l'adoption d'une ligne de conduite commune aux pays africains. Mais que se pose une question s'insérant dans le cadre de la rivalité Est-Ouest, par exemple, et l'unité d'action ne sera plus respectée. On le constate régulièrement lorsque la question de

l'admission de la Chine populaire est posée au sein des institutions internationales.

On voit comment l'aspect quantitatif de la présence africaine à l'O.I.T. n'a pas l'importance qu'on pourrait être tenté de lui accorder. Dans la mesure où les lignes de clivage idéologique qui partagent le monde passent aussi à travers l'Afrique, on ne peut sans méconnaître la réalité se représenter le continent sous l'aspect d'un bloc homogène. Aussi tout en notant l'importance numérique des pays africains par rapport aux Etats des autres continents, on tempérera l'observation en introduisant les variables qui peuvent dicter des attitudes différentes à chacun de ces pays.

Le second élément qui joue en faveur de l'Afrique est particulier à la structure de l'O.I.T. A la Conférence annuelle, les trois groupes (employeur, travailleur et gouvernemental) délibèrent séparément pour fixer leur attitude au moment des votes. A l'origine, chacun des groupes était supposé représenter et défendre les intérêts de l'élément qu'il incarnait, capital, travail, Etat. La distinction, en 1919, entre chaque élément posait déjà des difficultés. Mais avec l'instauration de régimes s'inspirant du marxisme ou optant pour une quelconque forme étatisée de l'économie, la différenciation entre le capital, le travail et l'Etat devient de plus en plus malaisée. Pour beaucoup de pays africains, le représentant des employeurs est le directeur d'une entreprise du secteur public, voire un ancien syndicaliste. Il arrive de même très souvent que le représentant gouvernemental soit un ancien travailleur.

De ce fait, la fluidité des trois types de représentants africains est considérable. Si les délégués travailleurs inclinent d'un côté, il n'est pas sûr que les représentants employeurs prennent le contre-pied.

Bien plus, c'est un fait d'expérience que sur les problèmes comme la décolonisation ou la discrimination raciale en Afrique du Sud, toute la représentation africaine, gouvernementaux, employeurs et travailleurs, fait bloc.

C'est un phénomène excessivement important à la fois pour l'Afrique et pour le fonctionnement de l'O.I.T. Il est évident que les pays africains tirent un gros avantage de cette situation, leurs adversaires, surtout gouvernementaux et patronaux, ne pouvant s'unir de la même manière. Mais le travail de l'O.I.T., basé sur une subtile combinaison des trois éléments fondamentaux de la société économique,

I

		1948 1951	1951 1954	1954 1957	1957 1960	1960 1963	1963 1966	
Afrique	A	—	—	—	—	1	—	—
	B	—	—	—	—	4	5	+ 3
	C	—	—	—	—	—	2	+ 1
Amérique Latine	A	1	1	—	—	3	—	—
	B	3	3	4	4	1	4	—
	C	1	1	2	2	1	1	—
Amérique du Nord	A	2	2	2	2	—	2	—
	B	—	—	—	—	—	—	+ 1
	C	1	2	1	1	—	2	—
Asie	A	2	2	3	3	—	3	—
	B	—	2	1	1	—	1	—
	C	1	2	2	2	1	2	—
Australie	A	—	—	—	—	1	—	—
	B	1	—	1	—	—	1	— 1
	C	1	—	1	1	2	1	—
Europe Occidentale	A	3	3	4	4	1	4	—
	B	1	2	—	1	—	—	+ 1
	C	3	2	3	3	4	3	—
Pays Communistes	A	—	—	1	1	1	1	—
	B	1	—	—	1	2	2	+ 1
	C	—	—	—	—	—	—	—
Proche Moyen-Orient	A	—	—	—	—	1	—	—
	B	1	—	2	2	3	1	—
	C	—	—	—	—	1	—	—
Pays Scandinaves	A	—	—	—	—	2	—	—
	B	1	1	2	1	—	—	+ 1
	C	1	1	1	1	—	1	—

A = Sièges gouvernementaux de droit.
B = Sièges gouvernementaux pourvus par élection.
C = Sièges travailleurs.
(1) Nombre de sièges à 40 (20, 10, 10).
(2) Nombre de sièges porté à 48 (24, 12, 12).

subit le contre-coup d'une évolution qui revient à contester l'opposition ou en tout cas la différenciation entre ces trois éléments.

Faut-il trancher dans le vif et extirper de l'O.I.T. ce qui est à l'origine de ses maux ? Une fois écartées les raisons qui conduisent les représentants de l'Afrique à adopter des attitudes de principe, les intérêts propres à chaque groupe leur dicteraient-ils à nouveau leurs conduites ? Nous discuterons plus loin la question.

Quoiqu'il en soit, l'Afrique est tout particulièrement favorisée au sein du troisième organe de l'O.I.T., le Conseil d'Administration. Le Conseil est composé sur une base tripartite de 48 membres (24,12,12). Dix Etats y occupent un siège de droit en raison de leur importante industrielle (8). Les 38 sièges restants sont pourvus par voie d'élections chaque groupe désignant séparèment ses représentants : 14 pour les gouvernements, 12 pour chacun des autres groupes. Tous les trois ans, les élections à ces sièges sont l'objet de rivalités et de combinaisons entre les gouvernements, d'un côté, et les travailleurs, de l'autre. Les employeurs, pour leur part, se mettent vite d'accord, d'abord sur une question de principe — le refus de désigner des représentants des pays communistes — puis sur la répartition des sièges qui s'effectue par rotation.

Sans doute, un certain équilibre géographique est-il recherché dans la représentation de chaque groupe, mais il est sujet à de forts aléas. Le premier tableau ci-dessous retrace la répartition par continents ou régions des sièges travailleurs et gouvernementaux, de 1948 à 1963. Le deuxième effectue la distribution globale des membres actuels du Conseil.

Les observations qui découlent du tableau I sont les suivantes :

I. Aucun représentant africain, d'aucun groupe, n'a siégé jusqu'en 1960. Cette constatation marque bien, à elle seule, la situation de l'Afrique jusqu'à une date toute récente.

II. Les pays africains ont réussi à se réserver trois sur quatre des sièges gouvernementaux qui ont été ajoutés cette année. Le quatrième est échu à la Pologne, alors que

(8) Ce sont la République fédérale, le Canada, la Chine nationaliste, les Etats-Unis, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Grande-Bretagne et l'URSS.

l'Europe occidentale ne parvenait pas à se l'approprier. Le résultat est que l'Afrique est le continent qui compte le plus grand nombre de représentants gouvernementaux élus.

III. En ce qui concerne la représentation ouvrière, l'Afrique, avec deux sièges vient juste après l'Europe occidentale, avant l'Amérique latine et sur le même rang que l'Asie.

Du tableau II, on peut tirer les conclusions suivantes :

II

	Gouvernementaux élus (1963)	Travailleurs (1963)	Gouvernementaux désignés (1963)	TOTAL
AMERIQUE LATINE	4	1	—	5
AMERIQUE DU NORD	—	2	2	4
ASIE	1	2	3	6
AUSTRALIE	1	1	—	2
EUROPE OCCIDENTALE	—	3	4	7
PAYS COMMUNISTES	2	—	1	3
PROCHE MOYEN-ORIENT	1	—	—	1
PAYS SCANDINAVES	—	1	—	1
AFRIQUE	5	2	—	7

Répartition de 36 sièges (sur 48) du Conseil d'Administration.

I. Groupes travailleur et gouvernemental réunis, l'Afrique bénéficie de la plus importante représentation, à égalité avec l'Europe occidentale. Encore faut-il remarquer que cette dernière ne doit sa position qu'aux quatre sièges qui appartiennent de droit aux pays les plus industrialisés.

II. L'Afrique est tout particulièrement favorisée par rapport à d'autres régions ou continents en voie de développement : Asie (6 sièges), Amérique latine (5 sièges) Moyen et Proche Orient (1 siège).

Il faut se garder cependant de tirer des conclusions définitives de ces observations brutes. Tout d'abord, la notion de majorité n'a aucune signification au sein du Conseil d'Administration du B.I.T. Les décisions sont presque toujours le fruit de compromis négociés entre les trois groupes. Il est très exceptionnel qu'un ensemble de délégués décide de provoquer une sorte d'épreuve de force au sein de cet organisme en obtenant un vote à la majorité des voix.

Même si une hypothèse de ce genre intervenait, le groupe patronal (à une ou deux exceptions près) et les Etats siégeant de droit s'opposeraient à une manœuvre de ce genre.

Ensuite, il ne faut pas s'exagérer l'importance du Conseil d'Administration en tant qu'organisme de direction. Il est très fortement dépendant des propositions qui lui sont faites par le B.I.T. Or nous avons constaté que ce dernier organe demeurait dans sa composition plus favorable aux pays industrialisés qu'aux pays sous-développés.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer les possibilités que s'assure l'Afrique par sa représentation au sein du Conseil. On n'exprimera qu'imparfaitement la nouvelle situation en disant qu'aucune décision de quelque importance ne pourra être arrêtée sans son consentement. L'Afrique, unie, dispose donc d'une sorte de veto au sein du Conseil.

Les problèmes actuels

Les cinq dernières années compteront certainement parmi les plus importantes pour l'évolution de l'O.I.T. Elles portent la marque de transformations potentielles ou déjà intervenues dans son fonctionnement. Le visage de l'O.I.T. n'est plus, il faut s'en convaincre, celui que les négociateurs du Traité de Versailles avaient modelé.

On notera cependant que l'admission à l'O.I.T., après leur libération, des pays asiatiques n'avait pas provoqué entre 1947 et 1950 la mutation qui devait s'opérer avec l'arrivée des nouveaux Etats africains. Cette évolution semble devoir se faire dans deux directions. Tout d'abord, la situation prédominante de l'Europe occidentale au sein de l'O.I.T. est battue en brèche. L'illustration la plus parfaite du phénomène se trouve dans le fait que pour la première fois, cette année, les membres gouvernementaux européens du Conseil d'Administration ne sont pas les plus nombreux. Quant au second trait de la situation actuelle, c'est celui qui soulève le plus de difficultés à l'Organisation. Les nouveaux Etats africains sont décidés à obtenir que l'O.I.T. discute et apporte des solutions, dans sa sphère de compétence, aux problèmes politiques les plus brûlants de l'Afrique contemporaine : l'Afrique du Sud et les colonies portugaises.

Ce n'est d'ailleurs pas une démarche nouvelle. Déjà en 1957-58, les représentants des pays africains devenus indépendants étaient décidés à se servir de l'O.I.T. pour hâter la libération du reste du continent (9). C'est dans cette perspective qu'ils réclamèrent devant le Conseil d'Administration et la réunion d'une Conférence régionale africaine. Les puissances coloniales comprirent la portée de la manœuvre et tentèrent d'obtenir que cette Conférence africaine n'ait lieu qu'en 1961, c'est-à-dire à une date où l'on pensait que la majeure partie du continent serait décolonisée, et surtout que cette Conférence se limite à l'Afrique au sud

---

(9) Cf les débats : procès-verbaux de la Conférence internationale du Travail, 42me session, 1958, pp. 115-134 et procès-verbaux du Conseil d'Administration, 140me session, novembre 1958, pp. 32-39.

« ...La Conférence générale de l'Organiation internationale du Travail... par la présente résolution :

1°) Condamne la politique raciale du gouvernement de la République Sud-Africaine.

2°) Exprime sa profonde sympathie aux populations de la République Sud-Africaine dont les droits fondamentaux sont supprimés par la politique d'apartheid du gouvernement de la République Sud-Africaine aussi bien qu'à ses populations courageuses qui, sans distinction de race et de couleur, s'opposent à l'apartheid.

3°) Déclare que le maintien de la République Sud-Africaine dans l'Organisation internationale du Travail n'est pas compatible avec les buts et objectifs de l'Organisation.

4°) Décide d'inviter le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail à conseiller à la République Sud-Africaine de se retirer de l'Organisation tant que le gouvernement de ce pays n'aura pas abandonné l'apartheid qui est contraire aux principes proclamés par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et prie, en outre, le Conseil d'Administration de veiller à ce qu'une suite rapide soit donnée à cette résolution.

du Sahara. Il s'agissait, par cette dernière précaution, d'éviter que le problème algérien, crucial à l'époque, ne fût posé. Mais les Africains obtinrent finalement gain de cause et la Conférence, étendue à toute l'Afrique, se tint à Lagos en décembre 1960.

Les débats de cette réunion furent très significatifs et débordèrent largement le cadre tracé (10). Le problème de l'Afrique du Sud, ainsi que ceux des colonies portugaises et de l'Algérie furent posés. Enfin les délégués discutèrent du panafricanisme et de la liberté syndicale. Les représentants employeurs africains ne furent pas les moins directs dans la discussion et ne se différencièrent que peu des représentants travailleurs. C'était, à n'en pas douter, « l'Afrique en marche ».

L'action des pays africains se précisa à la Conférence générale de 1961 et le problème de l'apartheid en Afrique du Sud fut nettement évoqué. C'est de là que la crise que traverse actuellement l'O.I.T. tire son origine. Le représentant gouvernemental du Nigéria fit en effet adopter par la Conférence une résolution condamnant la politique d'apartheid pratiquée par l'Afrique du Sud, et demandant à ce pays de se retirer de l'O.I.T. (11).

Le Conseil d'Administration, exécutant la décision de la Conférence, transmit à l'Union sud-africaine « le conseil de se retirer » de l'Organisation. Le gouvernement sud-africain répondit qu'il considérait le « conseil » qui lui était adressé comme dépourvu de toute base constitutionnelle et qu'il refusait, par conséquent, d'accorder plus d'attention à cette question.

A la Conférence de 1962, le problème ne fut pas repris et l'on semblait considérer qu'il n'y serait plus fait allusion. Mais le durcissement de la politique du gouvernement sud-africain et surtout la Conférence d'Addis-Abéba devaient relancer la question. Le hasard voulut que, succédant à la réunion d'Addis-Abéba, la première Conférence internationale à laquelle devaient assister les Etats africains ait été constituée par la Conférence de l'O.I.T. Elle fournissait donc l'occasion de mettre en pratique les décisions arrêtées dans la capitale éthiopienne.

---

(10) Cf. B.I.T., 1re Conférence régionale africaine, compte-rendu des travaux 1960.

(11) Les principales dispositions de la résolution votée par 163 voix et 89 abstentions sont les suivantes :

L'incident éclata à la Conférence lorsque le délégué employeur sud-africain voulut prendre la parole (12). Devant cette prétention, les délégations africaines, avec lesquelles devaient se solidariser les pays arabes et les pays socialistes, soulevèrent l'inexécution de la résolution de 1961, et empêchèrent,en jouant de la voix et de la procédure, le représentant sud-africain de parler. La crise était dès lors ouverte à l'O.I.T. et devait durer une semaine.

Disons tout de suite que la politique d'apartheid ne trouva pas un seul défenseur au sein de la Conférence. Le débat se déroula à un tout autre niveau. Fallait-il laisser le délégué sud-africain intervenir ? Bien plus, allait-on admettre la présence de la délégation sud-africaine ?

D'un côté, le groupe africain — travailleurs, employeurs et gouvernementaux siégeant ensemble — représentant le bloc le plus homogène et le plus important de l'Assemblée, réclamait l'exclusion de la délégation sud-africaine et s'opposait évidemment à ce que le représentant sud-africain prenne la parole. De l'autre côté, quelques personnes, notamment le Directeur général du B.I.T. — intervenant en tant que secrétaire général de la Conférence — opposèrent à ces réclamations les arguments d'ordre juridique qui interdisaient pareilles décisions.

Que retirer d'un débat rendu plus passionné par le sententieux conformisme de la presse genevoise, les procès d'intention que se faisaient les différents protagonistes et la fièvre des multiples réunions qui se succédaient (13). Le plus important nous parait être de dégager la représentation que les délégués africains se font du rôle et du fonctionnement d'une institution internationale.

Tout d'abord, il existe des principes, ceux défendant les Droits de l'Homme, supérieurs à la règle régissant le fonctionnement d'une Organisation internationale. Ces principes doivent, en toute circonstance, prendre le pas sur les règles juridiques :

« Il ne s'agit pas de dire que la Constitution est pour ou contre telle disposition. La réalité, c'est qu'un pays, la République sud-africaine, viole la Charte des Nations-Unies

---

(12) Conférence internationale du Travail, compte rendu provisoire, p. 144.

(13) Voir le « *Journal de Genève* », nos du 12 au 19 juin 1963.

qui condamne l'apartheid. La Conférence internationale du Travail décide d'appliquer les principes des Droits de l'Homme et de la Charte des Nations-Unies conformément à ses réglements internationaux » (14).

« Les Etats africains sont unanimes à penser que la place de la République sud-africaine n'est plus ici, car ce pays se trouve en contradiction avec le principe de notre Organisation » (15).

« Aujourd'hui, le problème posé devant la Conférence est celui de savoir si oui ou non notre Organisation, l'Organisation internationale du Travail, la doyenne des organisations internationales, va accepter que, délibèrément, les principes auxquels, pendant près de quarante-cinq ans, elle a voué toute son existence, soient foulés aux pieds, et si la Conférence va rester impassible » (16).

On retrouve la même opinion, exprimée d'une manière moins théorique dans l'intervention de M. Johnson, délégué gouvernemental du Nigéria, président démissionnaire de la Conférence :

« Il s'agit d'une question de morale. Nous constituons une société qui souscrit à des principes nécessaires à son existence. Un membre a violé ces principes. Aussi nous sommes-nous réunis, avons-nous entendu ce membre et l'avons-nous déclaré coupable. Comme les gens honorables que nous sommes, nous l'avons invité à se retirer de notre société. Seuls ceux qui ont perdu tout sens de l'honneur restent dans une société qui les condamne et qui leur demande de s'en retirer » (17).

Ou bien, d'une manière plus précise, dans une formulation dont les implications, on le verra, risquent d'être importantes :

« La présence des représentants de l'Afrique du Sud n'est pas désirable dans cette réunion. N'essayez pas de nous convaincre du contraire par de beaux discours. Lorsque dix hommes forment un club en prévoyant que personne ne pourra être renvoyé et si l'on constate par la suite

(14) Conférence internationale du Travail, doc. cité, p. 145. Intervention de M. Diarra, délégué gouvernemental du Mali.

(15) Intervention de M. Pongault, délégué travailleur du Congo Brazzaville, *Compte rendu provisoire*, doc. cit., p. 146.

(16) Intervention de M. Diarra, *idem*, p. 145.

(17) *Ibid.* p. 179.

qu'un membre ne se comporte pas correctement, il sera tout de même invité à démissionner » (18).

Mais surtout sont affirmées la primauté de la Conférence sur les autres organes de l'O.I.T. et par conséquent la supériorité de ses décisions sur toute autre règle, voire même sur la règle fondamentale, la Constitution. Ces vues furent notamment exprimées dans deux interventions vigoureuses :

« Si la structure de l'Organisation n'est pas ce qu'elle devrait être, si la Constitution n'est pas ce qu'elle devrait être après les décisions prises par la Conférence il y a trois ans, permettez que nous fassions les pressions nécessaires pour qu'interviennent rapidement des modifications radicales... La Constitution, on en fera ce qu'on voudra ! Nous ne pouvons pas nous laisser enserrer dans la loi. La loi ne peut être qu'un moyen. Nous ne sommes pas le moyen de la loi. C'est nous qui créons la loi. La loi ne crée pas les hommes » (19).

« L'O.I.T. est la seule organisation internationale où s'expriment avec le plus d'intensité et le plus d'identité la conscience et les aspirations des masses ouvrières. Cette conscience populaire, Monsieur le Président, ne saurait être exprimée par des moyens de procédure, des moyens juridiques ; elle s'exprime à l'image des peuples que nous sommes censés représenter ici et qui n'hésitent pas à faire un certain nombre de pressions pour amener ceux qui font la loi à faire la bonne loi et à abolir les mauvaises lois » (20).

Cela revenait à poser le problème de l'exécution des décisions de la Conférence et par conséquent à dénoncer les pratiques temporisatrices du B.I.T. C'est ce que devait exprimer d'une manière fort pertinente, M. Johnson :

« L'Afrique du Sud a été condamnée même par le Directeur Général, mais qu'a-t-on fait d'autre que de lui demander de se retirer et de faire rapport à cette assemblée pour montrer qu'une suite a été donnée à la question ? » (21).

---

(18) *Ibid.* p. 185.

(19) Intervention de M. Camara, délégué gouvernemental de Guinée, *ibid.*, p. 195.

(20) Intervention de M. Ben Seddik, délégué travailleur du Maroc, *Ibid.*, p. 199.

(21) Compte-rendu provisoire, doc. cité, p. 185.

« Summum jus, summa injuria ». Jamais l'adage ne reçut illustration plus significative. Le Directeur Général du B.I.T., tout en condamnant la politique d'apartheid pratiquée par l'Afrique du Sud, se fit le défenseur des règles constitutionnelles, sur deux points principaux (22).

Il exprima tout d'abord l'avis que tout délégué, même celui dont les pouvoirs sont contestés (ce qui n'était pas, sur le plan formel le cas de la délégation sud-africaine) avait le droit de prendre la parole. Mais on remarquera que si les représentants africains avaient empêché le représentant sud-africain de s'exprimer, ce n'était pas, directement, dans le but de faire de l'obstruction. Ils exprimaient de cette manière leur hostilité à l'égard d'une délégation dont ils estimaient qu'elle n'avait pas à siéger à la Conférence.

Mais c'est sur un deuxième point que porta la principale argumentation du Directeur Général. En effet, s'il était admis que l'Afrique du Sud pouvait siéger à la Conférence, elle devait jouir des droits accordés aux autres délégations et par conséquent du droit de parole. Or, le Directeur Général avait transmis au gouvernement sud-africain la résolution de 1961 lui conseillant de se retirer de l'O.I.T. A ce conseil, l'Afrique du Sud avait répondu par une fin de non-recevoir. Là s'arrêtaient les obligations pesant sur le Directeur Général à la suite du vote de la résolution condamnant l'apartheid. Mais souhaitant aller plus loin, le Directeur Général proposait au groupe africain un ensemble de mesures propres à sanctionner le gouvernement sud-africain. Mais de l'examen de ces solutions, il résulte qu'elles avaient pour principale faiblesse de ne pas apporter de solutions à la situation *actuelle* de l'O.I.T., à savoir la présence de l'Afrique du Sud et le désir de ses représentants de prendre la parole, attitude interprétée comme un défi par les Africains.

La première mesure qui était proposée aux Africains était de contester les pouvoirs de la délégation gouvernementale sud-africaine à la Conférence de 1964. Cette proposition revient à admettre deux choses. Tout d'abord, que l'Afrique du Sud serait encore membre de l'O.I.T. en 1964, Ensuite qu'une violation limitée de la légalité (contestation des pouvoirs de représentants gouvernementaux) était préférable à une violation plus étendue (expulsion de l'Afrique du Sud).

---

(22) *Ibid.* p. 179-184.

En effet, la procédure de vérification des pouvoirs prévue par l'art. 26 du Réglement de la Conférence ne s'applique qu'aux délégués et conseillers techniques *non-gouvernementaux*. Sans doute une interprétation extensive du texte permettrait de l'appliquer à cette situation. Mais une telle manière d'agir serait, à notre avis, contraire sinon à la lettre du moins à l'esprit du texte. En effet, la vérification des pouvoirs des délégués non-gouvernementaux s'explique très clairement puisqu'ils doivent être désignés par le gouvernement intéressé « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives » (23). Cette procédure est donc destinée à vérifier la *représentativité* des délégués non-gouvernementaux. Au contraire, dans le cas de délégués gouvernementaux, il n'est pas de la compétence de la Conférence de vérifier leurs pouvoirs, mais seulement de constater l'existence ou la régularité de forme de ces pouvoirs (24). Il est vrai que certaines libertés avaient été prises avec cette règle lorsqu'il s'agit d'invalider les pouvoirs de la délégation gouvernementale hongroise en 1957. Il y a donc quelque imprudence à s'ériger en défenseur de la Constitution alors même qu'on suggère que certains accomodements avec cette même Constitution pourraient être, le cas échéant, possibles.

Les mesures suivantes étaient ensuite préconisées par le Directeur Général : vote par la Conférence d'une résolution condamnant l'apartheid, qui serait transmise, en vue de son application, aux Nations Unies ; intervention du Directeur Général auprès de M. Thant pour qu'il présente la question à la session de juillet 1963 du Conseil de Sécurité. On notera que ces deux propositions étaient frappées de la même faiblesse que la précédente. Elles revenaient à repousser la solution du problème non pas seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Il s'agissait pratiquement de déssaisir l'O.I.T. de la question de l'apartheid au profit des Nations Unies.

Enfin, dernière proposition du Directeur Général, le groupe africain était invité à entreprendre une action au sein des Conseils exécutifs de toutes les organisations internationales, y compris l'O.N.U., pour obtenir l'exclusion de l'Afrique du Sud.

---

(23) Art. 3 parag. 5 de la Constitution de l'O.I.T.

(24) Cf. Scelle, Georges, « *L'Organisation Internationale du Travail et le B.I.T.*, Rivière, 1930, p. 140.

Une question vient à l'esprit : toutes les mesures préconisées sont-elles véritablement de nature à obtenir le résultat recherché : l'exclusion de l'Afrique du Sud de l'O.I.T. ? On bien ne constituaient-elles que des palliatifs hâtivement élaborés pour apaiser une irritation qu'on estimait passagère ? Il demeure que le problème de l'exclusion de l'Afrique du Sud ne manque pas de soulever certaines difficultés tant juridiques que politiques. Cette question doit être discutée à deux niveaux différents : en premier lieu, en l'état actuel des règles sur lesquelles l'O.I.T. est basée, l'exclusion de l'Afrique du Sud est-elle possible ? En second lieu, cette exclusion est-elle souhaitable ?

Sur le premier point, l'hésitation n'est pas possible. Aucune disposition de la Constitution ne prévoit l'exclusion d'un Etat-membre. L'art. 1, parag. 5 décrit seulement la procédure de retrait d'un membre. Il va sans dire que le retrait ne peut être que volontaire. C'était la voie que suggérait la résolution de 1961, conseillant à l'Afrique du Sud « de se retirer de l'Organisation ». Dès lors que le pays concerné refuse de déférer à ce conseil, il ne fait pas de doute que l'Organisation est démunie de tout pouvoir d'action.

Si l'on suivait la procédure sugérée par le Directeur Général du B.I.T., à savoir obtenir l'exclusion de l'Afrique du Sud de l'O.N.U., ce pays perdrait-il pour autant sa qualité de membre de l'O.I.T. ? Supposons résolues, pour la commodité de la discussion, les difficultés soulevées par l'exclusion d'un Etat de l'O.N.U. Les précédents intervenus dans l'entre-deux-guerres (notamment Espagne, Brésil, U.R.S.S.) ne sont, en l'occurrence, d'aucune utilité. En effet, la partie XIII du Traité de Versailles, qui tenait lieu à cette époque de Constitution à l'O.I.T., établissait une liaison automatique entre la qualité de membre de la S.D.N. et celle de membre de l'O.I.T. Un Etat appartenant à la S.D.N. siégeait nécessairement à l'O.I.T. Mais lorsque cet Etat quittait la S.D.N., il pouvait, s'il en exprimait le désir, continuer à participer aux travaux de l'O.I.T.

La Constitution de l'O.I.T., revisée en 1945, introduit une dissociation entre les qualités de membres de l'O.N.U. et de l'O.I.T. (25). La perte de la qualité de membre de l'O.N.U. n'entraine donc pas nécessairement celle de membre de l'O.I.T.

(25) Art. I parag. 3 de la Constitution.

En effet, un Etat peut être membre à l'O.I.T. de trois manières :

a) S'il appartenait à l'Organisation au 1er novembre 1945, ce qui est le cas de l'Afrique du Sud (26).

b) S'il est membre des Nations Unies, à condition qu'il déclare accepter formellement les obligations découlant de la Constitution de l'O.I.T. (27)

c) Sur décision de la Conférence pour les Etats non membres de l'O.N.U.

Ainsi, l'Afrique du Sud appartient à l'O.I.T. parce qu'elle en faisait déjà partie en 1945 et non du fait de son appartenance à l'O.N.U. On comprendrait donc qu'un Etat membre de l'O.N.U., perdant cette qualité, se voit retirer les avantages que lui conférait son appartenance à l'Organisation internationale, dont la possibilité d'être membre privilégié de l'O.I.T.

A supposer que l'on ne tienne pas compte de la qualité de membre originaire de l'Afrique du Sud et que l'on engage une procédure d'exclusion des Nations Unies, la perte de la qualité de membre de l'O.N.U. n'entrainerait donc pas automatiquement celle de membre de l'O.I.T. La technique d'une liaison entre l'exclusion de l'O.N.U., d'une part, et de l'O.I.T., d'autre part, resterait, par ailleurs, à définir. On pourrait sans doute trouver des éléments de solution dans l'art. VI de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation Internationale du Travail (28).

Une difficulté supplémentaire surgit, relative à la situation des Etats non-membres de l'O.N.U. mais appartenant à l'O.I.T. La Constitution de l'O.I.T. prévoit bien la procédure de leur admission mais non celle de leur exclusion. Or celle-ci ne pourra être la conséquence d'une exclusion des Nations Unies puisqu'ils n'en sont pas membres. On serait donc amené à décider que ces Etats ne peuvent pas être exclus, d'une manière ou d'une autre, de l'O.I.T. et à leur faire donc une situation privilégiée par rapport aux Etats membres de l'O.N.U. et de l'O.I.T. Cette injustice

(26) Art. I, parag. 2.
(27) Art. I, parag. 3.
(28) « L'Organisation Internationale du Travail convient de coopérer avec le Conseil économique et social en fournissant telles informations et telle assistance que le Conseil de Sécurité pourrait demander, y compris l'assistance destinée à permettre l'application des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ».

semble bien indiquer que la procédure d'exclusion de l'O.I.T. n'a pas été prévue par la Constitution non par omission mais d'une façon délibérée.

Quelle est la raison d'une telle attitude ? Elle réside dans le désir de voir tous les Etats participer aux activités des institutions internationales et se soumettre à leur influence. Plus particulièrement, dans le cas de l'O.I.T., il s'agissait d'attirer en son sein le plus grand nombre de pays. Ce souci répondait à deux objectifs essentiels. La paix sociale considérée comme un des éléments de la paix politique, devait être étendue au plus grand nombre de travailleurs. Ensuite, l'O.I.T. devait, dans l'optique libérale, égaliser les charges de production entre les différents pays. L'extension de la protection sociale devait être organisée sur le plan international de manière à ce que les Etats les plus progressistes ne soient pas lésés sur le plan de la concurrence internationale (29). Le principe d'universalisme exprime d'une manière raccourcie ces deux idées.

Le principe d'universalisme, interprété à la lumière de la situation actuelle, revient à tenir le raisonnement suivant. Il faut se garder d'exclure l'Afrique du Sud de l'O.I.T. parce que continuant à participer aux travaux de l'Organisation, il sera possible à cette dernière d'exercer une influence sur ce pays et de l'amener à reviser sa politique d'apartheid. Au contraire, l'Afrique du Sud exclue de l'O.I.T., celle-ci ne pourrait plus faire pression sur ce pays. Que vaut un tel raisonnement ? On supposera pour simplifier la discussion que l'argument de l'universalisme n'abrite pas chez ceux qui l'utilisent des arrière-pensées voire même une certaine attitude compréhensive à l'égard de l'Afrique du Sud.

L'universalisme conserve toute sa valeur dans la mesure où le travail de l'Organisation a eu des répercussions sur la législation ou la politique d'un Etat-membre. Par exemple, l'action menée par l'Organisation de 1947 jusqu'en 1957 pour abolir le travail forcé n'a abouti que parce que les Etats-membres étaient particulièrement attentifs à ne pas être mis en accusation sur le plan international. La plupart d'entre eux se hâtèrent donc de ratifier la Convention sur le travail forcé. Dans cette hypothèse, on peut

(29) C'est ce qu'exprime l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de l'O.I.T. : « Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ».

mesurer la portée du principe d'universalisme qui, à la limite, permet d'amener tous les Etats à respecter certains règles fondamentales.

Mais la situation présentée par l'Afrique du Sud est tout autre. La politique pratiquée par ce pays est un défi permanent aux données fondamentales de la conscience humaine. Et en outre, l'Afrique du Sud est probablement l'Etat membre de l'O.I.T. le plus prudent pour ce qui est de la ratification des Conventions internationales du Travail. Ce trait seul suffirait à montrer combien l'influence exercée de l'intérieur a été inopérante.

Au surplus, la modération avec laquelle certains organes de l'O.I.T. ont traité le gouvernement sud-africain à propos des aspects les plus choquants de sa législation sociale a probablement confirmé ce dernier dans l'assurance que les institutions internationales ne pouvaient agir efficacement à son encontre. Car enfin, l'Afrique du Sud a été mise en accusation à plusieurs reprises devant le Comité de la liberté syndicale, en raison des disposition racistes de sa législation. La manière dont le Comité de la liberté syndicale a réagi ne pouvait que pousser le gouvernement sud-africain à persévérer dans la même voie (30). Les réactions du B.I.T. et du Comité de la liberté syndicale avaient été plus promptes et plus vigoureuses lorsque la Hongrie, la Tchécoslovaquie et l'U.R.S.S. avaient été mises en accusasation en raison de certaines dispositions de leur législation syndicale.

Certes, on pourrait s'interroger sur l'efficacité véritable des décisions prises par le Comité de la liberté syndicale qui reviennent à rendre publiques les accusations portées contre l'Etat concerné et les conclusions du Comité. Dans le cas de l'Afrique du Sud, cette publicité n'aurait aujourd'hui aucune efficacité, les aspects les plus rétrogrades de la discrimination raciale étant connus de tous. Mais, au moins,

---

(30) Citons des extraits d'une des recommandations adressées par le Comité de la liberté syndicale au gouvernement sud-africain. « Le Comité, tout en notant que le Conseil d'Administration a reconnu que le gouvernement de l'Union sud-africaine doit faire face à une situation pouvant présenter certaines difficultés, spécialement en raison de la diversité des étapes auxquelles sont parvenues, en matière de développement économique, les différentes populations qui habitent son territoire, estime... après avoir tenu pleinement compte de ces difficultés et eu égard à la situation régnant dans d'autres territoires placés dans des conditions analogues que divers principes essentiels sont en jeu dans le présent cas ». 24me rapport du Comité de la liberté syndicale, *Bulletin officiel du B.I.T.*, vol. 39, n° 4 parag. 209.

si l'attitude observée par l'O.I.T. à l'égard de l'Afrique du Sud avait été plus ferme, la logique de ceux qui s'érigent actuellement en gardiens de la Constitution serait-elle plus digne d'attention.

Dès lors où se trouve l'issue ? Réside-t-elle dans les décisions arrêtées par le Conseil d'Administration, sur proposition du Directeur Général, à sa session de juin 1963 ? On notera, tout d'abord, que les propositions faites par le Directeur Général sont nettement plus radicales que les mesures qu'il préconisait devant la Conférence. Une conclusion s'impose : la pression politique opérée par le groupe africain a été payante ; elle a conduit le Directeur Général à aller plus loin dans la voie des sanctions qu'il ne le désirait primitivement.

Les sanctions arrêtées à l'égard de l'Afrique du Sud se ramènent essentiellement à deux : l'Afrique du Sud est exclue de toutes les réunions auxquelles elle assiste sur invitation du Conseil d'Administration, mais non de la Conférence où elle siège en vertu de la Constitution. C'est ainsi que l'Afrique du Sud ne pourrait pas participer à une éventuelle Conférence régionale africaine. Ensuite, une Commission est instituée avec pour mandat d'enquêter sur la législation sud-africaine en matière de travail forcé, de liberté syndicale et de discrimination ; cette commission devra formuler des recommandations.

Ce n'est pas la première fois que la procédure d'enquête est utilisée par le B.I.T. La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale — qui ne vit jamais le jour — le Comité du travail forcé, le Comité McNair constituent des précédents. D'ailleurs, le mécanisme de ces commissions est, d'une manière générale, celui établi pour contrôler l'exécution des Conventions internationales du Travail ratifiées (31). Cette procédure concerne les plaintes effectuées par un Etat contre un autre Etat accusé de ne pas respecter une Convention que ces deux Etats auraient ratifiée. Ces dispositions de la Constitution auraient pu constituer une base particulièrement solide pour une action contre le gouvernement sud-africain. En effet, il est prévu que la Commission d'enquête présentera « les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux *mesures à prendre pour donner satisfaction au gouverne-*

(31) Art. 28 de la Constitution.

ment plaignant (32). Si cette procédure n'est pas utilisée en l'espèce, c'est parce que l'Afrique du Sud n'avait ratifié à la date du 1er juillet 1963 que 11 conventions internationales et qu'aucune de celles-ci n'aurait fourni une base sérieuse pour mettre en difficulté le gouvernement sud-africain. En effet, aucune des conventions les plus importantes de l'O.I.T., notamment celles sur la liberté syndicale et sur l'abolition du travail forcé, n'ont été ratifiées par l'Afrique du Sud.

De cette manière, tombe l'argument brandi par les partisans, sincères ou occasionnels, de l'universalisme. Il est, en effet, évident, que lorsqu'un pays comme l'Afrique du Sud, appartenant à l'Organisation depuis 45 ans, n'a ratifié que 11 conventions, et parmi les moins importantes, sur les quelque 115 votées par la Conférence, on peut s'interroger sur les avantages que retirent les travailleurs sud-africains de la participation de leur pays à l'O.I.T.

On pourra évoquer l'influence indirecte exercée par l'O.I.T. sur l'Afrique du Sud, et qui ne s'exprime pas dans la législation de ce pays : pressions morales, recommandations faites par le B.I.T., etc.. Malheureusement, il semble bien que ce type d'influence soit aussi inopérant, en l'espèce, que le précédent.

Il ne s'agit certes pas de sanctionner un Etat membre parce que son taux de ratification des Conventions internationales du Travail est faible. Nous nous efforçons simplement d'évaluer si, véritablement, la présence de l'Afrique du Sud au sein de l'O.I.T. est finalement plus bénéfique que son exclusion.

Il faut pour terminer, se rendre compte de toutes les implications que comporterait l'exclusion de l'O.I.T. d'un Etat membre. Il faudrait tout d'abord mettre en œuvre une revision constitutionnelle et obtenir pour cela l'accord de cinq des Etats représentés de droit au Conseil d'Administration (33) ; cela parait, en l'état actuel de la politique internationale, très aléatoire. Ensuite, pareille décision signifierait que l'Organisation internationale est résolue à porter atteinte à la souveraineté d'un Etat membre. C'est ce dernier aspect qui fera hésiter les grandes puissances et beaucoup d'autres pays d'importance moins considérable.

(32) C'est nous qui soulignons.

(33) Art. 36 de la Constitution.

Ils y verront la porte ouverte à une ingérence croissante d'une organisation internationale dans les affaires intérieures d'un Etat-membre.

Le groupe employeur, pour sa part, essayera d'assimiler à la discrimination raciale pratiquée par l'Afrique du Sud, certains aspects de la politique des pays socialistes. C'est en ce sens qu'à la dernière session, juin 1963, du Conseil d'Administration, le groupe employeur présenta un amendement, clairement dirigé contre les pays socialistes, à la résolution qui établissait les sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud. Il s'agissait de prévoir l'exclusion de tout Etat dont le gouvernement poursuivait une politique violant les principes fondamentaux de l'O.I.T. Cet amendement recueillit 15 voix sur 48, ce qui indique que près du tiers des membres du Conseil d'Administration considèrent que l'Afrique du Sud n'est pas le seul pays à violer délibèrément les principes fondamentaux de l'O.I.T. Il y a dans cette manifestation l'indice d'une durcissement à l'intérieur de l'Organisation. Il demeure que l'Afrique est aujourd'hui suffisamment influente à l'O.I.T. pour éviter que rien ne soit arrêté qui lèse ses intérêts mais aussi pour arbitrer de possibles antagonismes.