



**LA DIMENSION SOCIALE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE
DES AMÉRIQUES
SÉMINAIRE DE NOVEMBRE 2003
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL**

Atelier No. 2

***Les Accords Parallèles De Coopération Et La Dimension Sociale :
Un « Traité Dans Le Traité »***

Synthèse

Par Aurélie Arnaud (UQAM, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, CEDIM)

-
- **Kevin Banks**, Développement et ressources humaines Canada;
 - **Sean O'Brien**, Center for Justice and International Law (CEJIL) (Washington);
 - **Lance Compa**, Cornell University School of Industrial and Labour Relations;
-

Les accords parallèles aux accords de commerce qui visent l'amélioration des conditions de travail sont souvent négligés dans les études sur l'intégration économique des Amériques. Et pourtant, plusieurs accords de commerce à l'intérieur de la zone des Amériques ont été assortis d'accords sociaux parallèles. **Kevin Banks**, directeur du bureau de la coopération interaméricaine dans le domaine du travail du Canada nous a présenté la politique du Canada et des États-Unis dans ce domaine. Le point de départ est l'accord parallèle à l'ALENA mis en place par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT).

L'ANACT a pour objectif d'assurer l'application effective des lois domestiques et la promotion de la coopération internationale basée sur onze principes dans trois secteurs clés : les relations industrielles, la santé et sécurité au travail et les normes d'emplois. Cet Accord contient en outre des procédures internationales pour superviser l'application de la législation au niveau des États membres. Un Conseil ministériel est responsable de la mise en œuvre de l'accord et de son développement, y compris les questions d'interprétation. Un Secrétariat trinational situé à Washington fournit un soutien administratif au Conseil ministériel, aux comités évaluatifs d'experts et aux groupes spéciaux arbitraux. Un Bureau administratif national (BAN) est situé dans chaque pays et recueille et évalue les communications déposées par des organisations des deux autres parties à l'Accord. Jusqu'à présent, les trois pays ont reçu 27 communications du public dont cinq impliquent le Canada. Le Canada a signé deux autres accords dont la structure de l'accord social ressemble à celle de l'ANACT : l'Accord canado-chilien et l'Accord canado-costaricain. Il est actuellement en pourparlers pour étendre la formule à cinq autres accords de commerce : avec les pays AC4 (les quatre pays d'Amérique Centrale);

Singapour; CARICOM; République Dominicaine et la Communauté andine. Dans le cadre de l'Accord canado-chilien, entré en vigueur en juillet 1997, un secrétariat national s'occupe de la mise en œuvre dans chacun des pays car il n'y a pas de secrétariat binational. L'Accord parallèle à l'Accord bilatéral canado-costaricain a une structure administrative plus simple et un processus d'examen par le groupe d'experts indépendants qui s'applique seulement à sept des dix principes et droits (essentiellement ceux contenus dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail). Ce processus ne débouche que sur un rapport exécutoire et ne donne pas lieu à des amendes ou des sanctions commerciales comme dans les autres Accords.

Pour Kevin Banks, le Canada entend, par ces Accords, défendre la position compétitive du Canada, mais cette compétition doit être basée sur certains principes. Il n'est ainsi pas question d'autoriser une « *race to the bottom* ». En outre, le Canada souhaite appuyer un certain modèle de développement basé sur la démocratie et la répartition des gains. Ces accords renforcent la politique canadienne dans le domaine des droits de la personne et des droits fondamentaux de l'OIT. Kevin Banks admet aussi des raisons pratiques : le public apprécie un appui au lien entre le commerce et les normes internationales du travail. L'application de ces normes se heurtent néanmoins au fédéralisme canadien puisque les provinces qui n'ont pas adhéré ne peuvent pas initier ou faire l'objet de procédures. De plus, les procédures ne peuvent être engagées que quand la question vise une industrie qui, au Canada, serait sous juridiction fédérale ou quand la question vise un domaine qui relèverait de la compétence provinciale si l'industrie en cause est suffisamment représentative de la main d'œuvre canadienne et est présente au sein des provinces en cause. Seules quatre provinces ont adhéré à l'ANACT (Alberta, Québec, Manitoba et Île du Prince Édouard). Aucune n'a adhéré aux Accords canado-chilien et canado-costaricain.

Les États-Unis négocient le même type d'accord dans le cadre des Accords bilatéraux avec le Chili et Singapour. Au niveau hémisphérique, même si les Ministres du commerce ont tenu compte, à Quito, du rapport des Ministres du travail de l'hémisphère sur les dimensions sociales de la mondialisation, un manque de consensus empêche la mise en place d'une table de négociation sur ce sujet.

En attendant, existent déjà au niveau hémisphérique des institutions de protection des droits de la personne, y compris des droits liés au travail : la Commission et la Cour interaméricaines des droits de l'Homme. **Sean O'Brien**, du Center for Justice and International Law (CEJIL), nous a présenté les réalisations de la Cour en matière de protection des droits du travail, particulièrement en ce qui concerne le droit à la liberté d'association. Tout d'abord le cadre normatif du système protège explicitement les droits des travailleurs à titre de droits (et non simplement comme des standards ou des aspirations sujets aux consultations ministérielles). Ensuite, les organes juridictionnels et quasi-juridictionnels de l'OÉA ont commencé à sanctionner les violations des droits contenus dans ces traités, notamment les droits sociaux. De plus, les cas résolus par la Cour ou la Commission donnent lieu à des recommandations ou à des décisions exécutoires, ce qui présente l'avantage de réinvestir le travailleur dans ses fonctions avec les arriérés de salaire, et ce, contrairement à ce que permet l'ANACT, par exemple. C'est en cela que réside les deux forces principales du système interaméricain : le cadre

normatif (la Déclaration américaine de 1948; la Convention américaine entrée en vigueur en 1978 et le Protocole de San Salvador de 1988) et un mécanisme de plainte qui donne lieu en recours ultime à des décisions judiciaires bénéficiant directement aux travailleurs ou aux groupes de travailleurs lésés.

La plupart des cas ayant pour objectif la protection des droits des travailleurs dans le système interaméricain ont pris comme angle d'attaque la liberté d'association. La Commission a statué sur une série de cas revendiquant le droit à la liberté d'association dans lesquels des interférences, des menaces ou des assassinats par l'État ou ses agents qui avaient pour but de limiter ou annuler des activités syndicales représentaient des violations du droit à la liberté d'association. Le cas *Baena v. Panama* reste l'exemple phare de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté d'association. Des travailleurs syndiqués du secteur public manifestaient pacifiquement contre la privatisation des entreprises publiques, la dérogation au Code du travail, le renvoi de leaders syndicaux et demandaient le respect des lois et des organisations du travail. A la suite de cette manifestation qui n'a d'aucune façon gêné les services publics essentiels, le gouvernement a licencié 270 travailleurs en les accusant d'avoir participé à un soulèvement le même jour. Cette affaire a permis à la Cour de préciser la définition de l'article 16 de la Convention tout en se référant aux standards établis par l'OIT : «en matière de syndicalisation, la liberté d'association consiste en la possibilité de constituer des organisations syndicales et de mettre en oeuvre leur structure interne, des activités et un plan d'action, sans intervention par les autorités publiques et qui pourraient limiter ou empêcher l'exercice de ce droit». Cette affaire se distingue aussi par le recours à l'article 8 de la Convention qui prévoit le droit à un procès équitable. L'usage par la cour de ce droit dans le contexte des violations des droits liés au travail ne pourra qu'avantager éventuellement le traitement de d'autres plaintes issues de la violation des droits économiques, sociaux et culturels en général.

Sean O'Brien a aussi souligné le rôle clé de l'article 25 de la Convention américaine dans la protection des droits du travail. L'article oblige les États à assurer le droit à un recours simple, prompt et effectif devant un tribunal pour toute violation d'un droit prévu par la Convention, le droit interne ou la constitution de l'État. Cela signifie que l'État doit assurer un recours domestique effectif en vue du respect de ses obligations internationales incorporées dans son droit interne. A cette fin, la Cour interaméricaine aura compétence même dans le cas de violations à des droits dont les garanties sont uniquement prévues par le droit interne. Ceci est d'autant plus important que le Protocole de San Salvador ne prévoit pas la compétence directe de la Commission et de la Cour en regard des violations issues de la majorité des droits garantis par ce Protocole.

Finalement, il ne faut pas non plus négliger le rôle des avis consultatif de la Cour. En Mai 2002, le gouvernement du Mexique a demandé un avis consultatif à la Cour interaméricaine au sujet des droits des travailleurs migrants, le Mexique pointant en particulier du doigt les États-Unis. Dans le cas *Hofman plastic*, Les États-Unis conditionnaient en effet la mise en oeuvre de leurs obligations internationales en matière de droit du travail à leur politique migratoire. La Cour a donc souligné trois points importants dans cet avis : 1) les travailleurs migrants constituent un groupe vulnérable qui nécessite des mesures spéciales de protection de la part des États; 2) une personne

acquière tous les droits garantis aux travailleurs par le système interaméricain aussitôt qu'elle entre dans une relation contractuelle employeur/employé; 3) la Cour réaffirme la jurisprudence de *Velasquez Rodriguez* selon laquelle l'État peut être tenu responsable internationalement pour des actions d'employeurs privés qui violent les droits des travailleurs suite à la tolérance, à l'acceptation ou à la négligence de l'État concernant ces dernières.

Le système interaméricain a développé une jurisprudence certaine en matière de droits du travail, ce qui permet une judiciarisation de ces droits au niveau hémisphérique. Il s'est cependant surtout concentré sur certains droits connexes et n'a pas encore attaqué de front des droits tel que le droit de grève, le droit à la négociation collective. Pour Sean O'Brien, le système est mûr pour la participation des syndicats et d'organisations oeuvrant pour la défense des droits du travail.

Le dernier intervenant de l'après-midi, **Lance Compa**, a permis de synthétiser les présentations précédentes en soulignant les forces des accords parallèles en ce qu'ils renforcent la coopération transnationale. Sa question de départ est de savoir s'il est possible de façonner une dimension sociale au sein d'un accord d'intégration économique et s'il y a des leçons à tirer de l'ANACT ? Pour lui c'est une erreur de s'opposer à un accord hémisphérique car, de toutes façons, il y a du commerce régional, des fermetures d'usine, du dumping social. Cependant, sans un accord social négocié dans le cadre de la ZLEA, il ne restera aucune opportunité de traiter la question sociale, aux dépens des femmes, des droits de la personne et des travailleurs. Il soutient aussi que la dimension sociale à l'échelle des Amériques se trouve déjà dans les mécanismes existants mis en place par les différents pays de la région : il s'agit de prendre des éléments dans l'ANACT, la Déclaration socio-laboral du Mercosur, la Charte de la société civile des États de la Caraïbe, les Conventions du système interaméricain, ... Il souligne cependant qu'un nouveau système hémisphérique basé sur les expériences déjà élaborées donnerait naissance à une dimension sociale *viable* mais non triomphante. « Les travailleurs ne gagnent pas les victoires finales, mais avancent par petits pas. »

Lance Compa reconnaît que l'ANACT est vu par certains comme un échec car il n'a pas réussi à mettre en place un système supranational fort. Cependant, en 1994, les trois pays membres de l'ALENA n'étaient pas prêts à céder de leur souveraineté à une puissance supranationale; et ils ne le sont toujours pas aujourd'hui. Lance Compa donne l'exemple du Canada et de ses provinces qui sont jalouses de leurs prérogatives en matière de droit du travail. Il fait donc la synthèse des points positifs des accords existants.

L'ANACT porte sur onze principes du travail qui vont plus loin que les quatre sujets de la Déclaration de l'OIT sur les droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, le droit des travailleurs migrants et le salaire et les conditions de travail, ainsi qu'une affirmation directe du droit de grève. En outre, le mécanisme de plainte est accessible et permet aux travailleurs, aux syndicats et aux organisations non gouvernementales de développer de nouvelles formes de solidarité transfrontière et d'attirer une attention internationale sur ces affaires. Ce n'est cependant pas un mécanisme supranational de nature judiciaire destiné à produire des décisions exécutoires et opposables aux auteurs des violations ou encore, qui bénéficie directement aux travailleurs. Selon l'ANACT, c'est là le rôle des juridictions nationales. L'ANACT ne

peut que vérifier l'application par un État de sa législation interne relativement aux onze principes de l'Accord.

Lance Compa souligne l'importance de la transnationalité des communications. En effet, le fait que ce soit le BAN d'une autre Partie qui reçoive la communication, « cet accord fournit aux travailleurs, aux syndicats et à leurs autres alliés aux États-Unis, au Mexique et au Canada, la possibilité de travailler ensemble pour défendre les droits des travailleurs contre les abus par les sociétés et les gouvernement. » Les nouvelles opportunités créées par l'ANACT permettent en effet aux acteurs sociaux transnationaux de demander des enquêtes, des audiences publiques et des consultations gouvernementales sur les violations des droits des travailleurs. Les avocats peuvent même influencer sur la composition d'un groupe d'experts indépendants. Tout cela amène le cas à être publicisé auprès de l'opinion publique des deux pays. Aussi, les succès des avocats, même s'ils ne sont pas obtenus par application directe par un tribunal international, le sont indirectement en exploitant des espaces créés pour renforcer les liens transfrontaliers entre les avocats du droit du travail et pour générer des pressions inattendues sur les gouvernements et les entreprises transnationales. Compa cite plusieurs exemples où cette dynamique a pu s'observer : en 1996 lorsque le gouvernement de l'Alberta a annoncé qu'il allait privatiser la fonction d'inspecteur de l'hygiène et de la sécurité, la simple menace d'en recourir à l'ANACT a fait que le gouvernement a retiré son plan; en 1997 lorsque des organisations de défense des droits de la personne ont dénoncé auprès du BAN américain l'utilisation de tests de grossesse dans les usines *maquiladoras* mexicaines. L'audience publique s'est tenue au Texas. Le BAN a confirmé les abus et plusieurs entreprises multinationales ont annoncé qu'elles allaient arrêter cette pratique; etc. Chaque cas mobilise une importante campagne médiatique qui appuie les revendications.

Lance Compa cite enfin d'autres accords régionaux qui vont plus loin que l'ANACT puisque la Déclaration social-laboral du Mercosur inclut le droit à la formation professionnelle. La Charte sociale du CARICOM quant à elle prévoit l'obligation pour les firmes multinationales (FMN) de respecter les droits y inscrits. Aussi, pour Lance Compa, il est important de retenir de ces expériences la nécessité d'élaborer des normes et droits du travail plus larges que celles prévus par la Déclaration de l'OIT de 1998 (en incluant notamment l'hygiène et la sécurité de même que les droits des travailleurs migrants). Le mécanisme de plainte doit être accessible et ouvert, avec une possibilité de sanction économique. La participation de la société civile est nécessaire et doit être encouragée. Enfin, le gouvernement ainsi que les FMN doivent respecter les droits des travailleurs.

Même si ces accords, et notamment l'ANACT, ne correspondent pas à l'accord que les syndicats et les avocats auraient souhaité, il s'agit de profiter de l'espace transnational offert aux avocats pour établir des stratégies communes et agir ensemble.