

Université de Montréal

L'évolution de la protection de la liberté d'association des travailleurs agricoles
salariés en droit international et en droit canadien

par
Laura Dehaibi

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté de droit
en vue de l'obtention du grade de maîtrise
en droit
option recherche

Décembre, 2011

©, Laura Dehaibi, 2011

Université de Montréal
Faculté de droit

Ce mémoire intitulé :

L'évolution de la protection de la liberté d'association des travailleurs agricoles
salariés en droit international et en droit canadien

présenté par :
Laura Dehaibi

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Suzanne Lalonde
président-rapporteur

Isabelle Duplessis
directrice de recherche

Gilles Trudeau
membre du jury

Résumé

Cette étude traite des difficultés que rencontrent les travailleurs agricoles salariés dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association et à la négociation collective. Ils sont souvent exclus des régimes législatifs nationaux de protection des droits syndicaux ou restreints dans leur capacité de les exercer en dépit du fait qu'ils sont parmi les plus pauvres et mal nourris de la planète et donc requerraient une protection accrue. Quelles sont les causes historiques de ce traitement discriminatoire (première partie) ? Comment le droit international du travail contribue-t-il à remédier à cette situation (deuxième partie) ? En quoi est-ce que le droit international du travail a-t-il influencé le droit interne canadien pour la protection des travailleurs agricoles salariés (troisième partie) ? Les causes du traitement singulier accordé à ces travailleurs remontent aux origines mêmes de l'agriculture. Consciente des caractéristiques particulières de cette activité, l'Organisation internationale du travail affirmera dès le début du 20^e siècle qu'il est injustifié d'empêcher les travailleurs agricoles salariés de se syndiquer. Elle insiste sur la valeur fondamentale des droits syndicaux devant différents forums onusiens et favorise leur promotion à travers l'élaboration de normes du travail mais également d'instruments de *soft law*, considérés mieux adaptés dans un contexte contemporain de mondialisation. Ce droit international du travail influencera ensuite l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* par les tribunaux canadiens dans leur analyse de la constitutionnalité de l'exclusion totale ou partielle des travailleurs agricoles salariés des régimes législatifs de protection des droits syndicaux.

Mots clés :

Droit international du travail - agriculture - liberté d'association - négociation collective - Organisation internationale du travail - mondialisation économique - gouvernance mondiale - *Charte canadienne des droits et libertés* - sécurité alimentaire - *soft law*.

Abstract

This study analyses the difficulties faced by agricultural workers exercising their rights to freedom of association and collective bargaining. These workers often find themselves excluded from national legislation providing for the protection of union rights, and when these rights are provided to them, their ability to exercise them is limited. Being amongst the poorest human beings on earth, agricultural workers would instead require stronger protection. What are the historical causes of this discriminatory treatment (part one) ? How has international labour law helped to correct this situation (part two) ? In what way did international labour law influence Canadian domestic law in regard of the protection of wage earning agricultural workers (part three) ? The reasons for the singular treatment of this class of workers go back to agriculture's very roots. Conscious of the particular characteristics of this activity, the International Labour Organisation asserted, at the very beginning of the 20th century, that no justification stood to limit the rights of agricultural workers to unionize. It later insisted on the fundamental value of union rights in front of diverse UN forums and favoured their promotion for agricultural workers through the elaboration of labour standards as well as extensive use of soft law tools, considered more suited to the globalised world. International labour law also contributed to the interpretation of the *Canadian Charter of Rights and Freedom* by Canadian courts in their analysis of the constitutionality of total or partial exclusion of agricultural workers from legislation protecting union rights.

Key words :

International Labor Law - Agriculture - Freedom of Association - Collective Bargaining - International Labor Organisation - Economic Globalisation - Global Governance - *Canadian Charter of Rights and Freedom* - Food Security - Soft Law.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : LES ENJEUX DU TRAVAIL AGRICOLE D'HIER À AUJOURD'HUI.....	
15	
A. ÉVOLUTION HISTORIQUE DE L'AGRICULTURE : PASSAGE DU SACRÉ AU MERCANTILE.....	
16	
i. De l'Antiquité à la Révolution française : l'ère du paysan et de la valorisation de la terre.....	20
ii. Vers une économie capitaliste : effritement de l'idéal rural au profit de la productivité agricole.....	32
B. L'AGRICULTURE AU 20 ^E SIÈCLE : TRANSITION DIFFICILE VERS L'AGRICULTURE COMMERCIALE.....	
40	
i. Secteur économique fragile : l'activisme législatif en faveur des producteurs agricoles des pays industrialisés de la fin du 19 ^e siècle à aujourd'hui.....	41
ii. Syndicalisme agricole dans un contexte de protectionnisme : producteurs agricoles influents contre salariés à la traîne du mouvement syndical.....	45
iii. Transposition du protectionnisme dans la législation du travail : les syndicats ennemis de la ferme dans la législation canadienne.....	55
C. ENJEUX CONTEMPORAINS DU TRAVAIL AGRICOLE : CONTRADICTIONS ENTRE LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE ET LES RÉACTIONS POLITIQUES.....	
63	
i. La nouvelle entreprise agricole : la mort du paysan et la naissance du travailleur agricole.....	64
ii. Mondialisation commerciale : les réticences à libéraliser les marchés agricoles et les impacts sur les travailleurs agricoles.....	80
iii. Agriculture et pauvreté : incidences de la sécurité alimentaire et du développement sur les travailleurs agricoles.....	95
DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION INTERNATIONALE DU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES.....	
106	
A. LE DROIT AU SEIN DE L'OIT : RECONNAISSANCE AVANT-GARDISTE DES PROBLÈMES EN AGRICULTURE.....	
108	
i. Aux origines : rejet des arguments protectionnistes par l'adoption de la <i>Convention (n°11) sur le droit d'association (agriculture)</i> 1921.....	109
ii. Les conventions de l'après-guerre et leur évolution : insistance sur l'importance des droits syndicaux et de la protection des travailleurs agricoles (<i>Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical</i> 1948 et <i>Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective</i> 1949).....	116

B. LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS SYNDICAUX DES TRAVAILLEURS AGRICOLES PAR LES MÉCANISMES TRADITIONNELS DE L’OIT ET LES NOUVELLES MÉTHODES DE PROMOTION DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL.....	130
i. Les recommandations des mécanismes de contrôle de l’OIT : constat d’un échec dans l’application des conventions spécifiques aux travailleurs agricoles ?.....	132
ii. La <i>Déclaration de 1998 de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail</i> : nouvelle méthode de promotion des normes à l’ère de la mondialisation.....	146
iii. Collaboration interinstitutionnelle et nouvelle gouvernance au sein des Nations Unies : l’OIT et la FAO protectrices des travailleurs agricoles....	177
TROISIÈME PARTIE : LA PROTECTION EN DROIT CANADIEN DU DROIT À LA LIBERTÉ D’ASSOCIATION ET À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES.....	204
A. LA JURISPRUDENCE CANADIENNE ET LE TRAVAILLEUR AGRICOLE : APERÇU DE QUELQUES DÉCISIONS CLÉS EN FAVEUR (OU NON) DE L’AVANCEMENT DES DROITS SYNDICAUX.....	213
i. <i>Dunmore</i> (2001 - Cour suprême du Canada) : rejet du protectionnisme en agriculture.....	214
ii. <i>Health Services</i> (2007 - Cour suprême du Canada) : vers une protection constitutionnelle renforcée des droits syndicaux.....	223
iii. <i>Fraser</i> (2011 - Cour suprême du Canada) : les limites du droit canadien à valoriser la négociation collective des travailleurs agricoles.....	228
iv. <i>L’Écuyer</i> (2010 - Commission des relations du travail du Québec) : la protection des travailleurs agricoles par une utilisation accrue du droit international du travail.....	235
B. ÉVOLUTION OU RÉGRESSION ? LES CONTRADICTIONS DE LA JURISPRUDENCE CANADIENNE.....	241
i. Les incongruités de <i>Fraser</i> et leurs impacts sur l’avenir des travailleurs agricoles.....	242
ii. L’intégration du droit international en droit canadien : vers une reconnaissance de l’autorité de l’OIT.....	253
CONCLUSION.....	271
BIBLIOGRAPHIE.....	289
ANNEXE I.....	i
ANNEXE II.....	iii

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- Asa : *Accord sur l'agriculture* de l'Organisation mondiale du commerce
- AFL-CIO : American Federation of Labour - Congress of Industrial Organisations
- ACTRAV : Bureau des activités pour les travailleurs de l'Organisation internationale du travail
- BIT : Bureau international du travail
- CIT : Conférence internationale du travail
- CLS : Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail
- CPJI : Cour permanente de justice internationale
- CRT : Commission des relations du travail
- C.tr. : *Code du travail*, LRQ c C-27
- CSC : Cour suprême du Canada
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- LPEA : *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, LO 2002, c 16
- LRTA : *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*, LO 1994, c 6, abrogée par *Loi de 1995 sur les relations du travail*, LO 1995, c 1, Annexe A
- OIT : Organisation internationale du travail
- OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies
- OMC : Organisation mondiale du commerce
- ONU : Organisation des Nations Unies
- PED : pays en développement
- PIRDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- PIRDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- SdN : Société des Nations
- TAS : travailleur agricole salarié
- TUAC : Travailleurs unis de l'alimentation et du commerce
- UE : Union européenne
- UITA : Union internationale des travailleurs de l'alimentaire

REMERCIEMENTS

Je remercie ma directrice de recherche, Isabelle Duplessis, pour son support constant et sa confiance inébranlable en mes capacités. Vos encouragements, vos corrections rigoureuses, votre enthousiasme contagieux, votre passion pour votre travail et votre acharnement à tirer de moi le meilleur ont été plus qu'appréciés et ô combien motivateurs, tant pour la rédaction de ce mémoire que pour l'avenir. Merci de m'avoir accordé votre confiance pour vous accompagner dans vos travaux de recherche et pour diriger mes propres travaux à la maîtrise. C'est grâce à vous que j'ai su garder le cap vers l'objectif final qu'est ce mémoire. Merci !

Je remercie également Alex pour m'avoir constamment poussé à faire un « chef d'œuvre ». Une pensée toute particulière pour mes colocataires Émilie et Frédérique qui, ayant toutes deux également passé à travers les hauts et les bas de la rédaction d'un mémoire de maîtrise en droit, ont su me prodiguer conseils et encouragements judicieux, tout en me rassurant une fois de temps en temps sur la « normalité » de mes remises en question. Merci à Jérémie qui m'a fait découvrir des outils de productivité sans lesquels mon esprit vagabond n'aurait pas pu se contrôler. Merci à Emma, ma partenaire d'études.

Finalement, merci à toute ma famille et à tous mes amis qui m'ont accompagnée pendant ces années de rédaction. Les uns ont accepté avec résilience mon manque de disponibilité, les autres ont su me forcer à décrocher un peu des études pour garder contact avec la réalité. Mais tous ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à ma réflexion en supportant sagement que je déblatère sur mes recherches et conclusions : il n'y a pas de meilleure manière de réfléchir, selon moi, que de discuter et échanger à voix haute - mes proches l'ont appris à leurs dépends - et tout ceux qui ont bien voulu prêter une oreille à mes préoccupations sur le sort de l'agriculture m'ont grandement aidée. Je salue leur patience !

INTRODUCTION

On a trouvé, en bonne politique, le secret de faire mourir de faim ceux qui, cultivant la terre, font vivre les autres.

- Voltaire, *Le Sottisier*

On associe souvent le début de la « civilisation » avec l'apparition de l'agriculture, c'est-à-dire de la domestication des plantes et des animaux, par opposition à la cueillette ou la chasse, premières activités proprement humaines. L'agriculture est également le début d'un travail organisé : elle suppose en soi une notion de labeur afin de domestiquer, cultiver, transformer les ressources naturelles pour les rendre propres à la consommation, d'abord alimentaire, puis avec le temps vestimentaire, énergétique et autres. Aujourd'hui comme hier, le bien-être physique des individus - alimentation, habillement, chauffage, transport - dépend des travailleurs du sol.

Si l'importance de l'agriculture a toujours été la même dans les sociétés, l'exploitation de ce secteur a beaucoup changé depuis ses origines. D'abord l'affaire de petits paysans cultivant pour subsister, l'agriculture est aujourd'hui une activité lucrative dont les marchés sont largement intégrés dans la mondialisation des échanges commerciaux. Au point où la hausse en 2007 des prix des féculents entraînera une flambée historique des prix et une crise alimentaire mondiale¹ : des associations italiennes de protection du consommateur ont même déclenché la « grève des pâtes », en réaction à la hausse du prix d'un de leur principal produit d'alimentation².

La récente crise alimentaire a projeté l'agriculture à l'avant-plan des débats internationaux, mais la question agricole demeure un sujet de préoccupation de longue date pour le système multilatéral. Des agences spécialisées internationales dans le secteur agricole existent depuis de nombreuses années, en commençant par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après « FAO »). Au fil des ans, leur évolution institutionnelle a été caractérisée par un plus grand nombre de membres, une

¹ Lester Brown, « La crise alimentaire ne fait que commencer », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 19 à la p 19 [Brown].

² Associated Press, « Grève des pâtes en Italie », *Le Nouvel Observateur* (13 septembre 2007), en ligne : Le Nouvel Observateur <<http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20070913.OBS4740/greve-des-pates-en-italie.html>>.

croissance de leurs ressources techniques et budgétaires, ainsi que par de plus en plus d'experts et de conférences internationales sur le sujet³.

La FAO estimait dans les années 80 que l'agriculture allait jouer un rôle clé dans l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial⁴. Pourtant, de plus en plus de personnes ont faim, la pauvreté augmente dans les zones rurales, les taux de chômage sont à leur plus haut⁵, soulevant les préoccupations des Nations Unies qui ont fait du développement et de la lutte contre la pauvreté et la faim une pièce maîtresse de leurs travaux. L'agriculture représente en outre l'un des sujets les plus épineux et controversés dans le cadre des négociations commerciales internationales de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après « OMC »), qui n'arrivent pas à faire tomber le protectionnisme des États dans le domaine de l'agriculture.

Alors que les débats ont cours sur la libéralisation des marchés agricoles ou sur les moyens techniques pour améliorer la productivité du secteur, un constat s'impose : les décideurs politiques oublient trop souvent la dimension humaine de l'agriculture. En 2007, le domaine agricole employait plus d'un milliard d'individus à travers le monde, dont 450 millions de travailleurs agricoles salariés (ci-après « TAS »)⁶. Si les TAS méritent en

³ Frank Shefrin, « The Agricultural Agencies : Objectives and Performances » (1979-1980) 35 Int'l J 263 à la p 263 [Shefrin]. Parmi ces agences soulignons la FAO (Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 16 octobre 1945, signé à Québec, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1946, RO 1948 325) ; le Programme alimentaire mondiale (PAM) (créé en 1963 par l'Assemblée générale des Nations Unies et qui vise à assurer l'aide alimentaire mondiale) ; le World Food Council (organisation établie par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974 et suspendue en 1993, dont le but était de coordonner les efforts des ministères de l'agriculture pour la réduction de la faim) ; et le Fonds international pour le développement agricole (agence spécialisée des Nations Unies fondée en 1977 et qui agit comme banque d'aide au développement agricole et rural). D'autres organisations affiliées aux Nations Unies ont une implication active dans le secteur agricole, notamment les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international), le Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP). Mentionnons aussi en terminant l'implication de nombreuses organisations non gouvernementales intéressées par la question agricole et alimentaire (voir généralement *ibid* à la p 269).

⁴ FAO, *Agriculture : Toward 2000*, Rome, FAO, 1981.

⁵ Shefrin, *supra* note 3 à la p 264. Voir aussi Juan Somavia, Directeur général du Bureau international du Travail, allocation d'ouverture, Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture organisé par le Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV), présentée à Genève, 15 septembre 2003 [non publiée], en ligne : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2003/index.htm> [Somavia 2003].

⁶ FAO, OIT et Union internationale des travailleurs de l'alimentaire (UITA), *Agricultural Workers and Their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*, Genève, OIT, 2007 à la p 32 [FAO, OIT et UITA]. Selon les estimations statistiques de 2008, la population active totale en agriculture serait de 1,3 milliard : PopStat, Séries temporelles annuelles, Population-estimations 2008 rev., en ligne : FAOSTAT <<http://faostat.fao.org>>.

théorie la même protection que n'importe quel travailleur de l'industrie, la réalité politique, économique et juridique démontre le contraire.

Ce manque de considération pour les droits des TAS se manifeste dans la protection de leur liberté d'association et du droit de négociation collective. La présente étude vise d'abord à analyser les causes historiques justifiant le traitement marginalisé des TAS dans les systèmes juridiques et constater leurs effets en droit contemporain (première partie). Elle vise ensuite à examiner le rôle du droit international dans la mise en valeur des droits syndicaux des TAS (deuxième partie). Finalement, elle cherche à voir comment le droit international du travail a influencé le droit canadien dans son traitement des droits des TAS (troisième partie).

La liberté d'association dont il est question est essentiellement la liberté syndicale des TAS, c'est-à-dire la protection d'une association de travailleurs ayant pour objectif commun de négocier leurs conditions de travail. Elle couvre les travailleurs salariés et ne traite donc pas des associations professionnelles en agriculture, des coopératives ou associations de producteurs, qui sont également nombreuses dans le secteur. Puisque le droit d'association dont il est question implique le droit d'accréditation syndicale donnant le titre d'agent négociateur, nous l'étudierons conjointement avec la protection du droit de négociation collective, en présumant que les deux concepts sont intrinsèquement liés⁷. La négociation collective est d'une importance particulière pour les travailleurs agricoles puisqu'elle sert à influencer concrètement leurs conditions d'emploi à travers une convention collective librement consentie.

Toutefois, avant de décrire plus en détails le fil de notre argumentation, deux questions doivent être résolues d'emblée : pourquoi étudier en particulier les travailleurs du secteur agricole et pourquoi aborder ce sujet sous l'angle de la liberté d'association ? Les TAS constituent une des couches les plus défavorisées des sociétés et des moins protégées législativement. Pourtant, ils contribuent à fournir une alimentation à la planète entière⁸. Il s'agit également d'un secteur où le taux d'organisation et de syndicalisation est très bas⁹. Souvent exclus des législations nationales du travail ou victimes d'un traitement discriminatoire juridique ou factuel, les TAS ont besoin d'un poids social plus fort pour

⁷ Notons que ces deux notions sont considérées comme une seule catégorie de droit fondamental dans la *Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (OIT, Conférence internationale du travail, 86^e session (1998)), art. 2 [Déclaration de 1998].

⁸ OIT et FAO, « Travailleurs ruraux » (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-iloh.org>>.

⁹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 35.

faire valoir leurs droits et rééquilibrer les rapports de force. La liberté d'association, droit fondamental des droits de la personne, est le meilleur outil pour parvenir à cette fin.

Le travailleur agricole est un employé salarié travaillant pour une exploitation agricole en vertu d'un contrat de travail et c'est ce qui le distingue du reste de la main-d'œuvre agricole, par exemple les travailleurs autonomes ou les petits fermiers. La main-d'œuvre agricole est évaluée en 2008 à environ 1,3 milliard d'individus dans le monde, parmi lesquels on retrouve 450 millions de travailleurs salariés, soit environ 40 % de la main-d'œuvre agricole¹⁰. Les TAS œuvrent dans la culture des champs, des vergers, des unités de gros bétail ou des installations de transformation primaire afin de produire de la nourriture et des fibres¹¹. Ainsi, le travail agricole ne se limite pas seulement à la production alimentaire, mais concerne également les matières premières de certains textiles et de ressources énergétiques autres qu'alimentaires. Les TAS peuvent être employés par des exploitants de petites et moyennes fermes aussi bien que dans de grandes fermes industrielles ou des plantations¹². Ils ne possèdent ni ne louent les terres sur lesquelles ils travaillent et les équipements et outils qu'ils utilisent, ce qui constitue la principale distinction avec les fermiers¹³.

L'appellation « travailleur » inclut les travailleurs permanents et temporaires, saisonnier et casanier, ainsi que les travailleurs migrants, ceux payés à la pièce ou recevant un paiement en nature¹⁴. Les TAS reçoivent un salaire dans le cadre d'une relation d'emploi soit avec un fermier, une compagnie de plantation ou de fermage ou un contractant agricole¹⁵. Leurs salaires sont nettement inférieurs à ceux de l'industrie¹⁶. Différents facteurs expliquent cette disparité : la pression pour diminuer les prix des produits agricoles, la part des revenus consacrée à l'achat des produits alimentaires dont les prix

¹⁰ *Ibid* à la p 32. Sur les estimations de la population active agricole en 2008, voir FAOSTAT, *supra* note 6.

¹¹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 23.

¹² *Ibid*.

¹³ *Ibid*. La définition du travailleur agricole pose un dilemme pour les syndicats. Si les agriculteurs indépendants par définition ne sont pas des TAS, il n'en reste pas moins que plusieurs d'entre eux, petits paysans, sont tout autant vulnérables et leurs intérêts coïncident souvent avec ceux des travailleurs agricoles. Toutefois des conflits d'intérêt peuvent naître si une organisation syndicale défend à la fois le petit agriculteur et les travailleurs de celui-ci. Voir par exemple Margarita Castro et Ian Graham, « Les syndicats veulent de vraies réformes agraires » (2003) 2-3 : 131-132 *Éducation ouvrière* (Le travail décent dans l'agriculture) 41 à la p 42 [Castro et Graham].

¹⁴ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 23.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Mohammed Mwamadzingo, « Questions prioritaires pour l'économie africaine » (2003) 2-3 : 131-132 *Éducation ouvrière* (Le travail décent dans l'agriculture) 7 à la p 9 [Mwamadzingo] ; voir aussi FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 40 : les écarts de salaire sont importants. Au Kenya seulement, les TAS, qui constituent 20 % de la population active, gagnent moins de 10 % des salaires nationaux. L'écart de salaire s'explique notamment par le nombre de jours travaillés et l'absence d'avantages sociaux reliés à l'emploi.

augmentent constamment, l'absence d'alternatives d'emplois en campagne et l'absence de réglementation des salaires minimums¹⁷.

Les conditions du travail rural sont hétérogènes : il existe une pluralité d'arrangements contractuels et de rapport d'emplois - contrat à durée déterminée, contrat à la journée, à la tâche ou sous-traitance¹⁸. Les relations d'emploi sont pour la plupart informelles et les contrats formels existants sont généralement verbaux¹⁹. La complexité et l'informalité des relations d'emploi en agriculture contribuent aux faibles taux d'organisation et de syndicalisation de ces travailleurs²⁰.

En moyenne, un TAS travaille 175 jours par année alors que, le reste du temps, il est souvent sans emploi²¹. Pour le travailleur, l'agriculture est un secteur exigeant, demandant de longues heures de travail, souvent au-dessus de 45 heures par semaine. La réglementation sur les semaines de travail régulières, applicable aux travailleurs de l'industrie, ne s'applique pas aux TAS²². Le travail implique souvent un isolement physique et social étant donné la situation géographique des lieux de travail. Les conditions de logement, quand il se trouve sur le lieu de travail, sont souvent inadéquates²³.

La protection sociale fait également souvent défaut, les TAS étant exclus des régimes nationaux de protection juridiques, malgré le fait qu'ils oeuvrent dans l'un des trois secteurs les plus dangereux pour la santé et la sécurité des travailleurs²⁴. L'usage de la machinerie et de produits chimiques entraîne de nombreux accidents, tandis que le SIDA ravage de nombreux habitants des zones rurales, ajoutant à leur fragilité physique et à leur vulnérabilité sociale²⁵. La plupart des enfants qui travaillent le font dans les campagnes pour aider des parents pauvres. Améliorer les conditions de travail et de salaire des parents

¹⁷ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 aux pp 41-42.

¹⁸ OIT et FAO, « Travailleurs ruraux » *supra* note 8.

¹⁹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p. 47.

²⁰ *Ibid* à la p 35 ; Voir aussi OIT et FAO, « Travailleurs ruraux », *supra* note 8.

²¹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 39 ; à des fins de comparaison, un travail à temps plein est évalué à 260 jours par année.

²² *Ibid* aux pp 23, 49-50 ; en général les heures de travail des TAS ne sont tout simplement pas réglementées.

²³ *Ibid* à la p 50.

²⁴ Christian Jacquier, « La protection sociale dans l'agriculture » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 35 à la p 35 [Jacquier]. Selon les dernières estimations de l'OIT, près de 170 000 accidents mortels, dont 22 000 touchant des enfants, se produisent par an sur les lieux de travail en agriculture, sur un total mondial de 335 000 accidents mortels au travail : voir généralement OIT et FAO, « Sécurité et santé » (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-il.org>> et FAO-OIT-UITA, *supra* note 6 à la p 51.

²⁵ FAO-OIT-UITA, *supra* note 6 aux pp 51 et ss : entre 1985 et 2002, on estimait à 7 millions le nombre de travailleurs agricoles morts du SIDA dans les 25 pays d'Afrique les plus touchés par la pandémie.

en zones rurales aurait donc une influence directe sur l'élimination du travail des enfants²⁶. Les femmes constituent aussi une composante de plus en plus importante de la main-d'œuvre agricole, mais elles accusent un retard par rapport aux hommes quant à leurs conditions de travail²⁷.

Le travail des femmes dans les pays en développement (ci-après « PED ») est devenu nécessaire au fil de l'urbanisation et de l'exode rural, qui ont provoqué la migration des hommes vers les villes pour trouver de meilleurs emplois²⁸. Cet exode a ainsi mené à la dévalorisation sociale et au mépris de l'agriculture en Inde, un secteur maintenant considéré de bas niveau, malgré l'importance du secteur dans ce pays²⁹. En effet, l'agriculture demeure un employeur important dans les PED. En Afrique, il s'agit du secteur économique le plus important, qui emploie souvent la majorité de la population active et pouvant contribuer, selon le pays, entre 20 et 90 % à la valeur de production totale du pays ; c'est donc dire que les performances dans ce secteur ont des répercussions directes sur le développement et le bien-être des populations africaines³⁰, d'autant plus que l'agriculture occupe également plusieurs travailleurs dans l'économie informelle³¹.

En général, les TAS vivent sous le seuil de la pauvreté et ont des emplois instables, d'autant plus que la mondialisation entraîne la précarité de leurs emplois³² : « De fait, les personnes qui fournissent à la terre entière de quoi s'alimenter gagnent souvent à peine de quoi faire nourrir leur famille »³³. La mondialisation a également entraîné de fortes migrations professionnelles qui se ressentent en agriculture. L'exode vers les villes entraîne un recours accru au travail des femmes ou aux travailleurs migrants dans les campagnes,

²⁶ FAO-OIT-UITA, *supra* note 6 aux pp 28 et ss ; Samuel Grumiau, « L'agriculture est le plus important employeur d'enfants » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 13 : les enfants commencent aussi à y travailler plus tôt que la moyenne et sont souvent employés dans le marché informel. Il s'agit d'un domaine où les enfants sont de surcroît victimes d'accidents et même de décès.

²⁷ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 38 : la mondialisation et les mouvements de migration ont en effet poussé les hommes vers les villes et des emplois non-agricoles, exigeant un recours à la main-d'œuvre féminine. Les femmes constituent entre 20 et 30 % des travailleurs salariés (voir *ibid* à la p 32). En Afrique seulement, elles constituaient entre 60 et 80 % de la main-d'œuvre agricole totale : voir par ex FAO, *The Role of Trade Unions, rural workers' organizations, agricultural producers' and farmers' associations, cooperatives, and development/advocacy organizations in contributing to the World Food Summit and its follow-up*, Rome, FAO, 1996.

²⁸ FAO, OIT, UITA, *supra* note 6 à la p 38.

²⁹ Anuradha Talwar Swapan Ganguly, « La féminisation de la main-d'œuvre agricole en Inde » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 29 à la p 30 [Swapan Ganguly].

³⁰ Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 7. Statistiques en fonction du produit national brut (PNB).

³¹ *Ibid* à la p 9.

³² FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 32. La situation des TAS diffère d'une région à l'autre : en Afrique et en Asie, le taux de pauvreté des TAS est généralement supérieur au reste de la population rurale tandis qu'on observe le contraire en Amérique latine (voir *ibid* à la p 44).

³³ Somavia 2003, *supra* note 5.

deux catégories particulièrement vulnérables. Les travailleurs migrants notamment sont souvent sujets à des décisions arbitraires de la part de leurs employeurs, sous la menace de renvoi, et susceptibles d'être exclus du champ d'application des lois du travail existantes dans la juridiction du pays d'accueil.

Si l'étude de la protection des droits syndicaux des TAS s'impose par rapport à d'autres droits au travail, c'est d'abord à cause de l'importance fondamentale qui leur est accordée en droit international des droits de la personne. La liberté d'association est présente dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*³⁴, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, ainsi que dans deux autres conventions : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ci-après « PIRDCP »)³⁵ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après « PIRDESC »)³⁶. Le principe se trouve également dans le préambule du traité constitutif de l'Organisation internationale du travail (ci-après « OIT ») adopté en 1919 ainsi que dans la *Déclaration de Philadelphie* adoptée par la Conférence internationale du travail (ci-après « CIT ») à sa 26^e session afin

³⁴ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217(III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71, article 23(4) : « Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ».

³⁵ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entré en vigueur : 23 mars 1976), art 22 [PIRDCP] :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. [...]

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention. »

³⁶ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur : 3 janvier 1976), art 8 [PIRDESC] :

« 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

[...]

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention. »

de clarifier les objectifs de l’OIT³⁷. L’OIT garantit plus spécifiquement la liberté d’association et la négociation collective au moyen de la *Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*³⁸ et la *Convention (n°98) sur le droit d’organisation et de négociation collective*³⁹, mais également dans la *Convention (n°11) sur le droit d’association (agriculture)*⁴⁰, une des premières conventions adoptées par l’Organisation et qui prévoit un traitement non-discriminatoire pour les TAS en matière de liberté syndicale. La liberté d’association et le droit à la négociation collective ont aussi été reconnus comme des principes fondamentaux au travail dans la *Déclaration de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (ci-après « *Déclaration de 1998* »)⁴¹.

La liberté d’association revêt également une importance particulière dans le contexte de la mondialisation. Avec la multiplication des acteurs commerciaux privés, en particulier les entreprises multinationales, et les pressions pour la désinstitutionnalisation et la déréglementation des marchés, les États ont de moins en moins de contrôle sur les milieux de travail. La liberté d’association, en donnant un pouvoir de négociation aux travailleurs *in situ*, permet de favoriser l’introduction et l’application d’autres normes du travail, comme celles réglementant les salaires, les heures de travail, les programmes de sécurité sociale, etc. Ces normes peuvent exister dans des lois, mais, pour diverses raisons⁴², ne trouvent pas toujours leur chemin jusqu’à la relation d’emploi en agriculture. Selon un rapport de l’OIT, des études empiriques auraient démontrées une corrélation étroite entre la démocratie et le

³⁷ *Constitution de l’Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, BIT, 2009, préambule [Constitution de l’OIT] : « Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne [...] l'affirmation du principe de la liberté syndicale [...] » ; OIT, Conférence internationale du travail, 26^e session, *Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l’Organisation internationale du Travail* (1944), article I [Déclaration de Philadelphie]. Cette déclaration figure en annexe de la Constitution de l’OIT de 1919 depuis 1946 et en fait partie intégrante.

³⁸ OIT, Conférence internationale du travail, 31^e session, *Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* (1948).

³⁹ OIT, Conférence internationale du travail, 32^e session, *Convention (n°98) sur le droit d’organisation et de négociation collective* (1949).

⁴⁰ OIT, Conférence internationale du travail, 3^e session, *Convention (n°11) sur le droit d’association (agriculture)* (1921).

⁴¹ *Déclaration de 1998*, supra note 7.

⁴² Dans le secteur agricole, l’isolement géographique et le manque d’éducation des travailleurs constituent des facteurs défavorables pour la protection des droits du travail, puisque les TAS ne connaissent pas leurs droits ou ignorent comment ils peuvent les faire valoir.

respect des libertés civiques, qui incluent la liberté d'association et la négociation collective⁴³.

Finalement, l'étude de la liberté d'association des TAS s'impose par la grande vulnérabilité de cette catégorie de travailleurs et donc son besoin urgent de protection. Le bref survol de la situation des TAS plaiderait pour une protection accrue de ces acteurs importants dans les sociétés et pourtant cet encadrement leur fait défaut. En effet, de nombreux États sont réticents à garantir un principe aussi fondamental que la liberté d'association et protéger son corollaire, la négociation collective, quand il s'agit des TAS. Le secteur agricole est le moins organisé et syndiqué au monde, même s'il regroupe une densité impressionnante de travailleurs. Les États semblent incapables ou hésitants à protéger législativement les droits des TAS, sans pour autant leur donner les moyens, par l'organisation et un pouvoir de négociation, d'assurer leur propre protection.

Comment faut-il comprendre ces réticences ? La première partie de ce mémoire avance une explication en présentant le caractère particulier de l'agriculture comme secteur économique. L'agriculture est évidemment une activité distincte des autres pour des raisons inhérentes : elle est hautement tributaire des fluctuations météorologiques ordinaires, des changements des saisons et des intempéries imprévisibles. Cette situation inconstante a toujours été la même depuis les débuts de l'agriculture, et bien que les technologies permettent d'avoir un meilleur contrôle de ces fluctuations, celles-ci ne peuvent être totalement maîtrisées.

Toutefois, nous verrons comment l'évolution historique de l'agriculture révèle une dualité bien singulière du secteur agricole entre le sacré et le mercantile qui se transposera jusqu'à nos jours pour affecter jusqu'aux lois du travail nationales. D'un côté, l'émergence de l'agriculture comme activité humaine va de paire avec l'émergence des notions de commerce puisqu'elle implique une transition d'un simple mode de subsistance vers la multiplication des échanges. De l'autre côté, l'attachement profond de l'homme à la terre teintera les politiques agricoles des États. Le sol est mythifié, encensé, déifié ; il nourrit et donne la vie. Son caractère sacré entraînera la valorisation du droit de propriété et du même coup le mépris de tout travail « loué » quand il en vient à la culture du sol.

Nous étudierons l'exemple des cultivateurs français qui rechercheront toujours à améliorer leur possession de la terre, retardant l'« industrialisation » du secteur par le

⁴³ OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session, *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, Rapport IV (2008) à la p 21 [Rapport OIT 2008, « emploi rural »].

parcellement des terres. En Angleterre, toutefois, les intérêts commerciaux se révéleront plus forts et entraîneront la mise en commun des terres dans les mains de grands propriétaires et l'asservissement de la main-d'œuvre. Les États-Unis quant à eux sont déchirés dans leur rapport à la terre : les plantations de coton et de tabac du Sud sont perçues comme un héritage culturel bien ancré dans la région, mais elles verront également naître, pour des impératifs commerciaux de production de masse, un des plus tristes pans de l'histoire du pays avec l'esclavage des Noirs.

Ces deux réalités agricoles, le sacré et le mercantile, vont faire de l'agriculture un secteur commercial à contre-courant au 20^e siècle : alors que l'agriculture s'intègre inéluctablement dans l'industrialisation et les échanges commerciaux et que les marchés sont de plus en plus poussés à la déréglementation, les États occidentaux vont continuer de protéger par des mesures législatives leur secteur agricole national, considéré à la fois comme fondamental et fragile. Ces mesures protectionnistes se traduisent notamment en subventions sur les prix agricoles locaux et en restrictions à l'importation de produits étrangers. Elles se traduisent également en limitations juridiques à la liberté d'association, perçue comme trop lourde à supporter pour un secteur aussi fragile, perpétuant ainsi une perception néolibérale des lois du travail comme étant une entrave au commerce. Or, le protectionnisme en agriculture ne bénéficie qu'aux producteurs, les TAS des pays industrialisés comme des pays en développement (PED), se voyant défavorisés. L'étude de la législation canadienne en droit du travail en constitue un exemple flagrant : certaines provinces, comme le Québec et l'Ontario, empêchent en fait - conditions supplémentaires à respecter pour l'accréditation syndicale - et en droit - exclusion du régime légal d'accréditation - l'association des TAS, sous prétexte qu'elle est incompatible avec la réalité agricole canadienne.

Pourtant, l'image romantique de l'agriculture d'antan s'est effilochée : les modes de possession de la terre, l'entreprise agricole, la nature des travailleurs sont autant d'éléments qui vont connaître de profonds bouleversements au fil de l'industrialisation et de la mondialisation, initiées dès le 19^e siècle. Le salariat, négligeable au début du 20^e siècle, devient de plus en plus important à mesure que les terres se concentrent dans les mains de quelques propriétaires. L'entreprise agricole est loin d'être la petite ferme familiale autrefois glorifiée : la chaîne alimentaire se complexifie et les multinationales y trouvent une place de choix. Le travailleur migrant devient une figure importante de l'agriculture à mesure que les villes se remplissent au détriment des campagnes et que leurs populations se

désintéressent d'emplois éreintants et mal rémunérés. Si ce phénomène se vérifie surtout dans les pays européens et nord-américains, il se constate de plus en plus dans les économies émergentes pour les mêmes raisons d'exode rural.

Au 21^e siècle, malgré l'intégration croissante de l'agriculture dans l'économie globalisée, les pays occidentaux continuent de freiner la libéralisation de l'agriculture, malgré des engagements pris en ce sens dans l'*Accord sur l'agriculture* (ci-après « Asa »), lui-même conclu au sein de l'OMC⁴⁴. Cette situation nuit aux PED pour qui l'agriculture constitue un des principaux secteurs économiques, mais qui ne peuvent entrer en compétition avec les prix agricoles subventionnés. Évidemment, le blocage que cela entraîne sur l'essor de leur économie se répercute sur les cultivateurs et les TAS de ces pays, qui sont parmi les plus pauvres et les plus affamés au monde. D'ailleurs, la dernière ronde de négociations de l'OMC, le Cycle de Doha, initié en 2001, achoppe sur la question de la libéralisation de l'agriculture, qui oppose les PED aux pays occidentaux.

La protection en droit international de la liberté d'association des TAS souffre des réticences étatiques induites par la singularité de l'agriculture, comme nous serons à même de le constater en deuxième partie. Pourtant, dès la fin de la Première Guerre mondiale, alors que le droit international moderne commence à se développer, la question des TAS a été soulevée au sein d'une OIT nouvellement créée en 1919. L'OIT n'a pas ignoré les travailleurs agricoles, bien au contraire. Bien avant l'adoption de la *Convention n°87* en 1948, la CIT adoptait la *Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture)* afin d'interdire les entraves à l'association des TAS, en même temps que d'autres conventions spécifiques au domaine agricole⁴⁵. Les travaux de l'OIT sur les TAS semblent toutefois avoir peu d'influence sur les États membres alors qu'ils sont très peu nombreux à avoir ratifié les conventions sur l'agriculture. Pourtant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT (ci-après « CLS ») est catégorique dans sa jurisprudence⁴⁶ : il n'existe aucune justification valable pour accorder un traitement différent aux TAS quand il est question de leurs droits

⁴⁴ L'OMC, créée le 1^{er} janvier 1995, est l'organisation internationale régissant les règles du commerce international et succède au régime de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947 58 RTNU 187 (entré en vigueur : 1^{er} janvier 1948) [GATT]. Le GATT est intégré dans les Accords de l'OMC, en ligne : Textes juridiques de l'OMC < http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm > ; pour l'*Accord sur l'agriculture*, voir OMC, *Série des accords de l'OMC*, vol 3 : Agriculture, Genève, OMC, 2003 [Asa].

⁴⁵ Se référer à l'annexe I.

⁴⁶ Le CLS a été institué au courant des années 1950-1951 afin d'examiner des plaintes contre les États membres de l'OIT sur des violations des principes de la liberté syndicale, sans égard à la ratification par l'État visé des conventions relatives à la liberté syndicale.

d'organisation. L'activité normative de l'OIT sur les TAS diminuera après la Deuxième Guerre mondiale, mais trouvera un nouveau souffle à travers les méthodes promotionnelles des normes du travail adoptées par l'OIT, comme la *Déclaration de 1998* ou l'Agenda du travail décent adopté en 1999.

L'OIT s'assurera également de maintenir des liens avec la FAO, agence spécialisée des Nations Unies compétente en matière d'agriculture et d'alimentation. Au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, ces deux organisations vont très vite s'entendre pour coopérer afin d'échanger leurs connaissances et coordonner leurs activités. La FAO ne sera toutefois pas toujours assidue à faire valoir les droits des TAS dans ses recommandations en faveur de l'éradication de la faim et de la pauvreté et l'amélioration de la gestion de l'agriculture. À cet égard, les Nations Unies ne font pas excellente figure : malgré un agenda fourni en faveur du développement durable et de réduction de la pauvreté, présenté dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (ci-après « OMD »)⁴⁷, les TAS « *are hardly ever mentioned in United Nations documentation outside the ILO* »⁴⁸ et la protection de leur liberté d'association est rarement mise de l'avant. Pourtant, les TAS sont ceux-là même que les objectifs de développement des Nations Unies visent à sortir de leur malheur. Comment expliquer que les OMD, qui insistent sur l'utilité du dialogue social comme outil d'émancipation de la pauvreté, négligent de faire valoir un droit de parole aux TAS ?

Dans la troisième partie de notre mémoire, nous chercherons à déterminer si le droit international du travail a réussi à influencer le droit national du travail en ce qui concerne les TAS. Pour ce faire, nous analyserons la jurisprudence canadienne des dix dernières années en matière de protection constitutionnelle de la liberté d'association, garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après « *Charte*

⁴⁷ Les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, adoptés lors du Sommet du Millénaire qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 à New-York pendant la 55^e Assemblée générale des Nations Unies [OMD]. Le Sommet s'est conclu par l'adoption de la *Déclaration du Millénaire*, Doc off AG NU, 55^e sess, Doc NU A/RES/55/2 (2000) dans laquelle les États signataires s'engageait à réduire l'extrême pauvreté de moitié d'ici 2015. Les participants au Sommet se sont entendus sur huit objectifs à atteindre en faveur du développement durable : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement, mettre en place un partenariat mondial pour le développement ; voir Objectifs du Millénaire pour le développement, en ligne : Portail du système de l'ONU sur les objectifs du Millénaire pour le développement <<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>>.

⁴⁸ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 44.

canadienne »)⁴⁹. De toute évidence, la réticence des États à protéger les TAS dans leur législation nationale n'est pas étrangère aux difficultés que rencontrent les organisations internationales à promouvoir leurs droits. En effet, bien qu'acceptant en général les principes de liberté d'association et de négociation collective, les États rechignent à étendre leur protection aux TAS. C'est le cas au Canada, où quatre provinces canadiennes, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick, limitent les droits d'organisation des TAS dans leurs lois du travail. Nous verrons toutefois que la Cour suprême du Canada (ci-après « CSC ») va remettre en question dès 2001 le traitement discriminatoire accordé aux TAS⁵⁰. Pour y arriver, la CSC va s'appuyer entre autres sur le droit international du travail. Dans la même optique, le plus haut tribunal du pays va s'appuyer sur les instruments de l'OIT pour élargir la portée de la liberté d'association protégée par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, afin d'y inclure la protection d'un droit à la négociation collective⁵¹. Paradoxalement, elle viendra freiner en 2011 les efforts de syndicalisation des TAS de l'Ontario, dans une décision décevante à tous les égards : *Fraser*⁵², qui traite d'une loi ontarienne créant un régime particulier de relations de travail en agriculture. Le principal défaut de cet arrêt, que nous critiquerons spécifiquement, réside dans le fait que la CSC a totalement ignoré les caractéristiques spécifiques des TAS dans sa détermination de la validité constitutionnelle du régime distinct de relations de travail instauré par l'Ontario.

La jurisprudence récente de la CSC comporte tout de même des aspects positifs. D'abord, elle rejette les arguments protectionnistes qu'on oppose souvent à la liberté d'association des TAS, sanctionnant leur droit de s'affilier à un syndicat et de s'organiser collectivement. Ensuite, elle utilise le droit international du travail comme outil d'interprétation de la *Charte canadienne*, ce qui ouvre la voie à un recours accru en droit interne aux normes développées par l'OIT. Cette valorisation de la liberté d'association et du droit à la négociation collective qui se base sur le droit international du travail inspirera d'ailleurs des instances judiciaires inférieures au Canada à protéger davantage des travailleurs vulnérables comme les TAS. La CSC crée un précédent domestique mais qui

⁴⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [Charte canadienne]. L'alinéa 2d) de la *Charte* se lit comme suit : « 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes : [...] d) liberté d'association ».

⁵⁰ *Dunmore c Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 RCS 1016 [Dunmore].

⁵¹ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391 [Health Services].

⁵² *Ontario (Procureur général) c Fraser*, 2011 CSC 20 [Fraser CSC].

serait facilement exportable en dehors des frontières canadiennes, dans la mesure où son raisonnement découle de principes acceptés par tous les États membres de l’OIT.

Au bout de notre étude, nous serons à même de constater que la protection des droits syndicaux des TAS déborde du cadre étroit de la « loi ». Le secteur agricole révèle les sensibilités politiques étatiques et attise les tensions commerciales et économiques entre le Nord et le Sud. Les débats en agriculture sont nombreux et y prendre sa place peut être difficile. Or, si les États, tant à l’interne qu’au sein de la communauté internationale, continuent à entraver l’exercice de la liberté d’association des TAS, ceux-ci ne réussiront jamais à s’imposer dans le faisceau complexe d’intérêts qui se entrechoquent et s’entremêlent en agriculture.

PREMIÈRE PARTIE : LES ENJEUX DU TRAVAIL AGRICOLE D'HIER À AUJOURD'HUI

Agriculture is the residual industry, and the wage-paid agricultural labour class is the residual class⁵³.

Avant d'aborder la question plus spécifique du travailleur agricole et de son droit d'association, il faut établir la pertinence d'étudier cette norme du travail dans le contexte agricole. Outre le fait que l'agriculture emploie une part importante de la main-d'œuvre active mondiale, le travail de la terre a été, depuis toujours, au cœur des sociétés et il le demeure encore, d'où l'idée que l'agriculture est plus qu'une simple activité économique. Gilles Fumey, docteur en géographie, va même jusqu'à dire que la finalité de l'agriculture est de « participer à l'épanouissement des sociétés jusqu'à faire partie de leur plus intime patrimoine social, technique et, comme le souligne la parenté étymologique, culturel »⁵⁴.

Cette première partie vise à démontrer la véracité de cette affirmation sur l'importance patrimoniale de l'agriculture et les répercussions qu'elle a sur le développement du secteur agricole. En étudiant l'évolution historique et culturelle du travail agricole, nous constaterons que cette activité est profondément imbriquée dans le développement des sociétés. Le rapport de l'homme à la terre possède un caractère quasi divin et est interprété différemment d'une culture à l'autre, que ce soit dans les mythes ou dans l'activité agricole même.

Cette étude du contexte historique de l'agriculture nous aidera à mieux comprendre l'approche nationale du travail agricole, souvent marquée par un protectionnisme⁵⁵ exacerbé. Le protectionnisme en agriculture est en effet la manifestation politique et économique du caractère « sacré » du secteur. Nous verrons ainsi l'exemple des États-Unis aux 19^e et 20^e siècles et l'acharnement de ses fermiers à protéger l'industrie. Nous constaterons ensuite comment l'évolution du mouvement syndical agricole prendra lentement son essor dans les pays occidentaux, malgré l'avènement du mouvement prolétaire en réponse à la révolution industrielle. L'étude de la législation canadienne en

⁵³ Auteur inconnu, « An International Survey of Labour in Agriculture » (1936) 33 Int'l Lab Rev 227 à la p 229.

⁵⁴ Gilles Fumey, *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997 à la p 4 [Fumey].

⁵⁵ Par protectionnisme nous entendons toute politique économique interventionniste adoptée par un État dans le but de protéger son économie nationale contre la concurrence étrangère. Les mesures protectionnistes vont chercher généralement à freiner les importations (par ex frais douaniers, normes de contrôle, formalités administratives) et favoriser les exportations (par ex subventions à la production, à l'exportation, incitations fiscales).

matière de liberté d'association nous permettra également d'observer la marque du protectionnisme quand il est question des TAS.

Nous chercherons également à mettre en relief le caractère sacré de l'agriculture avec les enjeux contemporains des dernières décennies, à savoir l'ouverture des marchés, la mondialisation, la mobilité de la main-d'œuvre, mais également la lutte contre la pauvreté et l'émancipation des PED. N'en déplaise aux romantiques attachés à la terre, l'entreprise agricole change inéluctablement pour s'intégrer dans les marchés mondiaux et une économie de plus en plus globalisée. Toutefois, cette intégration est entravée par des règles commerciales internationales qui continuent de traiter l'agriculture comme un secteur distinct et donc tolère les mesures protectionnistes qui, comme nous le verrons, nuisent à l'économie des PED.

Au même moment, alors que les enjeux de pauvreté, de développement et de sécurité alimentaire s'élèvent dans les agendas étatiques au tournant du 21^e siècle, on constatera que les TAS sont en haut du triste palmarès des individus les plus pauvres et mal nourris au monde. Ce qui est plus inquiétant est l'aggravation de leur situation au cours des dernières décennies, auquel les règles commerciales internationales semblent contribuer. Ainsi, si l'agriculture n'est plus une « industrie résiduelle », les TAS demeurent la « classe résiduelle » [notre traduction]⁵⁶.

A. ÉVOLUTION HISTORIQUE DE L'AGRICULTURE : PASSAGE DU SACRÉ AU MERCANTILE

As the most palpable link between humanity and nature, agriculture often acts as a stark mirror of human values⁵⁷.

Depuis toujours, la relation de l'Homme avec la terre a soulevé les passions, inspiré les poètes, engendré des conflits. La Cour permanente de justice internationale soulignait elle-même en 1922 l'importance historique de l'agriculture dans un avis consultatif sur la compétence de l'OIT sur le travail agricole : « L'agriculture [...] est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus considérable et qui donne du travail à plus de la moitié des salariés du monde »⁵⁸.

⁵⁶ Auteur inconnu, « An International Survey of Labour in Agriculture », *supra* note 53.

⁵⁷ Jim Chen, « Of Agriculture's First Disobedience and Its Fruits » (1995) 48 Vand L Rev 1261 à la p 1262 [Chen].

⁵⁸ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture* (1922), Avis consultatif, CPJI (sér B) n° 2 à la p 24 [Avis consultatif n° 2].

L'agriculture étant « l'industrie du monde la plus ancienne », il faut aller dans son passé pour mieux comprendre son présent. Jim Chen, pour souligner la forte symbolique de l'agriculture dans les mythes des peuples, commence en analysant la place de l'agriculture dans le message chrétien. Explorant l'Ancien testament, Chen dégage la nature triple des écrits bibliques sur la relation entre l'humanité et son environnement : ainsi, est-ce le fermier qui possède un droit divin d'exploitation du monde naturel, une forme de domination sur la terre donnée par Dieu, ou est-ce la terre qui soumet le fermier à un devoir d'intendance de ses ressources, l'Homme ayant été créé pour garder, entretenir et faire foisonner la création divine ? Ou peut-être est-ce le péché originel qui a entraîné la condamnation d'Adam et Ève à vivre de leur labeur : dès lors, il ne s'agit ni de domination ni d'intendance, mais d'une éthique de survie, qui serait une malédiction pour la survivance physique⁵⁹.

Dans ces trois théories d'inspiration chrétienne sur l'agriculture - domination, intendance et subsistance -, l'élément clé est cette recherche de sens sur le lien sacré et indéniable qui unit l'Homme à la terre, c'est-à-dire comprendre les justifications de la propriété terrienne. Car, dans tous les cas, le dénominateur commun est ce besoin de posséder ou à tout le moins d'avoir une prise tangible sur une parcelle de terrain. Encore là, le mythe chrétien traduit le caractère vertueux de la fixation sur une terre, opposant Abel, le bon fils sédentaire et travailleur, à son frère Caïn, mauvais fils chassé par son père⁶⁰. La ville n'est-elle pas alors symbole de dépravation, alors que Caïn, l'errant, va créer la première ? Jusqu'au 18^e siècle et au-delà, l'Église va associer vertu et agriculture, se référant constamment aux hommes de l'Ancien testament, tous agriculteurs et pasteurs. Le premier homme, Adam, est un paysan : le paysan est donc l'homme idéal et primitif⁶¹.

⁵⁹ Chen, *supra* note 57 aux pp 1266-1268, 1273. Ces visions « sacrées » sont d'ailleurs souvent reprises dans les débats sur l'agriculture moderne, pour justifier soit une domination capitaliste de la terre, axée sur la mécanisation du secteur, soit un rapport respectueux au sol, inspiré d'un amour écologique et un respect pour l'environnement (Voir *ibid*).

⁶⁰ Gilbert Larguier et Bernard Bodinier, *La terre et les paysans en France et en Grande-Bretagne de 1600 à 1800*, Paris, Ellipses, 1999 à la p 78 [Larguier et Bodinier].

⁶¹ *Ibid* aux pp 77 à 80 ; Ainsi le paysan est courageux, humble devant la force de la nature, persévérant, patient, honnête, austère, stable, rempli de bon sens, il est profondément attaché à sa terre, sa patrie et sa famille, tant de valeurs qui rendent le paysan un homme vertueux. Ironiquement, le paysan est en général trop occupé par son labeur pour se consacrer à Dieu. Ainsi, reconnaissant la rusticité des paysans, l'Église suggérait au 18^e siècle de moderniser l'agriculture afin d'enlever du poids sur les paysans et ainsi leur donner plus de temps pour se rapprocher de l'Église. Les dictionnaires de l'époque, tels que rapportés par Larguier et Bodinier, ne manquent pas de rappeler le rapprochement étymologique entre « paysan » et « *paganus* » en latin, qui signifie païen. Les définitions de paysans offrent une image peu glorieuse de ceux-ci : on les décrit comme incivils et rustiques. Le terme « paysan » obtient une connotation péjorative et dévalorisée, au point où on lui préférera au 18^e siècle le terme « cultivateur », considéré plus noble (Voir *ibid* à la p 97). La fable

Au-delà des jeux politiques et économiques qui constituent, comme nous le verrons plus tard, les principaux obstacles contemporains à l'association des TAS, il existe à la base une réticence de l'individu à s'asservir à la tâche agricole sans posséder une terre. Bien que de nombreux paysans ne possèdent pas leurs terres et que ceux qui la possèdent ne la possèdent qu'imparfaitement, il n'en demeure pas moins que les paysans associent leur salut à la propriété. Au même titre que le territoire est une condition essentielle de la souveraineté et de l'indépendance d'un État, le champ devient la condition de libération de l'individu. Ainsi, le peu de revenu que les paysans accumulent « sera thésaurisé dans l'espoir, souvent vain mais toujours ancré, d'acheter des terres »⁶². Le paysan vénère la terre, comme en témoigne ce portrait de la paysannerie à l'ère de la Révolution française :

Ainsi le paysan rend-il un véritable culte à la terre qu'il féconde par son travail. N'est-elle pas, en effet, la source unique et nécessaire de son indépendance, de sa sécurité, de son aisance, du prestige social qui en découle ? À cette propriété, à ce bien, il est lié par toutes les fibres de son être⁶³.

L'importance de l'appropriation du sol est également présente dans les premières théories du droit international, qui tentaient entre autres d'analyser à partir du 16^e siècle la légitimité des conquêtes européennes en Amérique et en Asie. Les travaux de Francisco de Vitoria, Hugo Grotius et Emer de Vattel sur le sujet ont mené à la conclusion que les autochtones avaient un droit de propriété sur les territoires visités ou conquis par les européens, mais qu'ils ne l'exploitaient pas à leur juste valeur, ouvrant la voie à la prise de possession de ces terres par des étrangers⁶⁴. Le sol appartenant à l'humanité - ou « *moral community of humankind* »⁶⁵ - la conquête par les Européens de terres désertes ou inutilisées serait motivée dans le but de faire bénéficier au bien commun (*commonwealth*)

« Le Rat de ville et le Rat des champs » de Jean de la Fontaine explique ce mépris du paysan par la ville. Le Rat de ville est dépeint comme noble et civil tandis que le Rat des champs est rustique et humble, préférant la tranquillité de la campagne à l'aisance matérielle des villes.

⁶² Gérard Aubin et Jacques Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 1995 à la p 15 [Aubin et Bouveresse].

⁶³ *Ibid* à la p 74.

⁶⁴ Francisco de Vitoria : théologien espagnol du 16^e siècle qui s'est intéressé aux autochtones d'Amérique et à la guerre juste dans *De Indis* et *De jure belli*. Hugo Grotius : juriste néerlandais du 17^e siècle dont l'ouvrage principal, *De jure belli ac pacis*, concerne la théorie de la guerre juste et du droit naturel. Emer de Vattel : juriste suisse du 18^e siècle qui présente dans son œuvre *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains* un précis des règles régissant les relations entre États. Ces trois juristes européens se disputent de manière posthume le titre de père du droit international moderne, qu'ils ont tous trois grandement influencé ; Voir par ex Stéphane Beaulac, « Le transfert de territoire en droit international selon Vattel et la cession de la Louisiane aux États-Unis d'Amérique » (2002-2003) 63 La L Rev 1361 à la p 1361 [Beaulac].

⁶⁵ Georg Cavallar, « Vitoria, Grotius, Pufendorf, Wolff and Vattel : Accomplices of European Colonialism and Exploitation or True Cosmopolitans? » (2008) 10 J. Hist Int'l L 181 à la p 193 [Cavallar].

des fruits de la terre. Si les autochtones n'occupent pas la terre de manière à la faire fructifier et refusent aux étrangers de le faire, cela contrevient au droit naturel des hommes de profiter des ressources de la terre. La nature doit servir les besoins du *commonwealth*. Ainsi, la terre est soumise à la domination de l'homme, mais ses produits appartiennent au bien commun⁶⁶. Selon Vattel, le droit naturel imposerait carrément une obligation de cultiver le sol⁶⁷. On constate donc que le droit de propriété chez ces auteurs est défini en fonction de la notion d'agriculture, certains diront même à son avantage⁶⁸. Poser la culture

⁶⁶ Voir généralement Cavallar *supra* note 65 et Antony Anghie, « Francisco de Vitoria and the Colonial Origins of International Law » (1996) 5 : 3 Soc & Leg Stud 321 [Anghie]. Cette conception du droit de propriété rappelle la dualité chrétienne de l'agriculture proposée par Chen (voir texte correspondant à la note 59) entre un droit naturel de domination sur la terre et le devoir d'intendance, au nom de la soumission de l'Homme à la terre. Vitoria pose le droit de propriété sur les terres comme un droit naturel, faisant partie du *jus gentium*, par opposition au droit divin. Ainsi, les Indiens ne pouvaient être dépossédés de leurs terres du seul fait qu'ils soient non-croyants, le pape n'ayant pas l'autorité pour octroyer la souveraineté sur les terres découvertes. Selon Vitoria, le *jus gentium* prévoit un droit de voyage et de commerce, découlant de la notion de *commonwealth*. Puisque le bien commun, les fruits de la terre, obligent au commerce, le refus de commerçer constitue un acte de guerre, susceptible de représailles et donc de prises ou de conquêtes. Si Vitoria ne considère pas les autochtones comme des sous-hommes ne possédant aucun droit, il n'en demeure pas moins qu'il les exclut de la « civilisation » du fait qu'ils refusent les échanges et ainsi violent le droit des gens. A priori, Vitoria considère les « barbares » comme dignes d'entrer dans des échanges avec les Européens et de commerçer en tant que partenaires égaux afin de faire bénéficier aux Européens des surplus présents sur leurs terres. En fonction du droit d'hospitalité, les Européens ne peuvent arriver sur le territoire des autochtones et provoquer indûment une guerre. Grotius partage l'idée que les autochtones jouissent de droits de propriété publique et privée sur leurs terres, droits naturels qui ne peuvent leur être enlevés en fonction de droits spéciaux en faveur des Européens, d'un droit papal de donation ou d'un devoir de civiliser les barbares. Grotius reconnaît aux autochtones l'usage de la raison et conséquemment la liberté de choisir ce qui leur est avantageux ou pas. Selon lui, le concept de « civilisation » est souvent utilisé comme prétexte pour nourrir l'avarice des Européens. Toutefois, le droit naturel exigerait que des terres désertes ou non productives soient offertes à quiconque les réclameraient dans le but de les faire fructifier, au nom et au profit de la communauté morale globale. La guerre juste serait alors possible si le droit naturel est violé. Grotius crée une forme de démembrément du droit de propriété entre *dominium* et *occupatio* : le *dominium* et la juridiction sur les terres demeurerait entre les mains du peuple autochtone, alors que l'occupation, en autant qu'elle soit effective, *i.e.* que la terre soit cultivée, constitue un droit naturel parfait rendant le consentement des autochtones non nécessaire. Cavallar note que la théorie de la propriété de Grotius favorise les sociétés agricoles européennes puisqu'elle tient compte du contexte colonial des débats entourant les conquêtes. L'approche de Vattel sur les conquêtes européennes est encore plus directement centrée sur l'argument agricole. Vattel accepte l'idée issue du droit naturel d'une communauté originale de propriété, disant : « *the earth belongs to mankind in general* » (voir Cavallar, *supra* note 65 à la p 205). La découverte de terres ne suffit pas pour créer un titre : celui-ci découle de l'occupation effective de terres inutilisées, en fonction de l'argument du meilleur usage. Selon cet argument, une prétention sur un territoire ne se justifie que par l'usage de ce territoire pour des fins utiles, *i.e.* au profit des humains qui appartiennent aux sociétés commerciales et agricoles. Une occupation réelle implique de s'installer sur les terres et de les utiliser.

⁶⁷ Emer de Vattel, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle*, Amsterdam, E Van Harreveld, 1777 ; Cavallar, *supra* note 65 à la p 206. L'argument de Vattel repose aussi sur un calcul utilitaire, puisque la croissance de la population rend l'utilisation intensive du sol nécessaire, le mode de vie nomade ne pouvant répondre à la demande.

⁶⁸ La conception du droit de propriété sur les terres chez Vitoria, Grotius et Vattel n'était pas nécessairement partagée par leurs contemporains : Voir généralement Cavallar *supra* note 65 aux pp 198-203. Ainsi, Samuel von Pufendorf, juriste allemand du 17^e siècle de l'école du droit naturel, estime que le droit parfait de la propriété supplante le droit imparfait de visite et de séjour, d'où l'idée que les autochtones possèderaient la décision finale sur le partage ou non de leurs droits de propriété. Pufendorf rejette l'idée d'un droit naturel au commerce, intrinsèque à la notion de communauté morale globale. Du même coup, il s'oppose à l'approche

de la terre comme une obligation à la fois morale et légale revient à affirmer toute l'importance symbolique de la terre pour les sociétés.

i. De l'Antiquité à la Révolution française : l'ère du paysan et de la valorisation de la terre

À partir du moment où l'Homme se met à cultiver la terre, il sort d'un mode de vie de subsistance pour entrer dans une forme de concurrence avec la nature. Avec l'agriculture s'établit les premiers modes de vie communautaires : c'est ce que Gilles Fumey appelle la révolution néolithique⁶⁹. C'est aussi avec l'agriculture que naissent les premières notions de commerce, d'échanges et également la première division du travail : hommes, femmes et enfants participent tous à la production agricole, à l'outillage, au stockage et à la « commercialisation » des produits. Le travail agricole à ses débuts va entraîner la sédentarisation des populations et conséquemment ces groupes sédentarisés vont connaître de plus fortes croissances démographiques que les peuples nomades. Les populations des régions agricoles sont « plus importantes, plus puissantes, plus conquérantes qu'auparavant »⁷⁰.

Si l'on compare les habitudes agricoles des différentes régions du monde, on observe un lien entre l'avancement dans les techniques agricoles et l'évolution des structures politiques. En Afrique, où l'agriculture organisée apparaît plus tard, vers l'âge de fer, les structures politiques sont très peu centralisées, contrairement à l'Amérique du Sud, où la culture du maïs se fait déjà vers 5000 av. J-C, autour du noyau néolithique du Mexique⁷¹.

agricole de la propriété : si on ne peut identifier un propriétaire individuel à une terre, celle-ci ne devrait pas être considérée comme inoccupée et libre d'appropriation par quiconque, mais devrait plutôt être considérée comme appartenant à la population entière, soit une forme de propriété publique. Christian Wolff, juriste allemand du 18^e siècle, pose également la propriété comme un droit parfait, sujet au libre consentement par le propriétaire. Il rejette le concept d'utilité comme base de droits, l'utilisation inappropriée de la propriété ne pouvant créer de droits pour autrui.

⁶⁹ Fumey, *supra* note 54 à la p 8. Il existe quelques hypothèses sur « l'invention » de l'agriculture ; certains auteurs associent la croissance de la population et des villes à la naissance de l'agriculture plutôt que l'inverse. Une autre théorie suppose que l'assèchement climatique contraint à l'irrigation et donc à une forte organisation socioculturelle, dont découle l'agriculture. Pour d'autres auteurs, il s'agirait plutôt des capacités de travail de l'homme qui mèneraient à l'agriculture, c'est-à-dire sa faiblesse et son abundance (Voir pour un résumé de ces théories *ibid* à la p 13).

⁷⁰ *Ibid* à la p 9. Fumey précise toutefois qu'on ne peut déduire des liens automatiques de cause à effet entre l'agriculture et la sédentarisation des hommes et que l'évolution technique que présente l'agriculture ne met pas fin aux pratiques antérieures, la chasse et la cueillette demeurant des activités privilégiées par certaines communautés (Voir *ibid* à la p 13).

⁷¹ *Ibid*.

Dans cette région, « les activités agricoles deviennent alors le principal ciment social avec la religion »⁷².

Peu à peu, on constate en Europe une spécialisation dans la production agricole en fonction des différentes régions et les échanges commerciaux se multiplient, notamment par la voie maritime, ouvrant la voie à une première forme de division internationale du travail⁷³. Dans les campagnes romaines s'organise une hiérarchie agricole. Toute l'agriculture se développe autour d'une cellule principale, la villa, constituée d'un grand domaine, le *latifundium*, propriété d'un noble ou d'un riche. Une partie du domaine est exploitée par des esclaves sous les ordres d'un intendant tandis que l'autre partie est divisée en petites exploitations, les *minifundia*, exploitées par des fermiers libres qui versent des redevances au propriétaire du domaine⁷⁴. Ainsi, l'ouvrier agricole de l'Antiquité qui n'est pas esclave a un contrôle direct sur la terre, même s'il n'en est pas propriétaire. Il est responsable de la production agricole et peut en récolter les fruits pour éventuellement les commercialiser. En effet, ce n'est pas avant la commercialisation massive des produits agricoles et l'industrialisation du secteur que le travailleur sans terre est apparu⁷⁵.

L'agriculture reste encore là intimement reliée au commerce. En effet, les guerres et la chute de l'empire romain vont entraîner une « évolution régressive de l'agriculture »⁷⁶, dû à l'affaiblissement des voies commerciales et à la mauvaise circulation des produits agricoles, ce qui va provoquer un retour à une économie de subsistance dans la période du Haut Moyen Age. Ailleurs toutefois, l'agriculture continue son essor, notamment en Asie méridionale, dont les ressources sont aujourd'hui parmi les plus importantes dans l'économie agricole mondiale⁷⁷.

Vattel renforce cette idée de réciprocité entre commerce et agriculture quand il pose la culture du sol comme une obligation du droit naturel, afin de fournir ses fruits à tous les humains. Il oppose les sociétés agricoles et commerciales aux sociétés nomades, qui

⁷² Fumey, *supra* note 54 à la p 13.

⁷³ *Ibid* à la p 15. On constate également une division géographique du travail entre les villes, marchandes, et les campagnes, productrices agricoles.

⁷⁴ *Ibid*.

⁷⁵ Nous verrons plus tard que le processus d'industrialisation de l'agriculture connaîtra une évolution différente en fonction des régions, de leurs habitudes et de leurs mœurs, i.e. la manière dont ils abordent le rôle de l'agriculture dans leurs sociétés. Aux États-Unis seulement, le Sud s'est très tôt tourné vers la commercialisation massive de ses produits, comme le coton, tandis que l'agriculture du Nord reste très familiale et de petite envergure. Ainsi, l'industrialisation du secteur s'étend entre le début du 19^e siècle et la moitié du 20^e siècle selon les régions, voire même beaucoup plus tard pour certains PED (Voir la partie I-A-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question).

⁷⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 16.

⁷⁷ *Ibid*. On parle du coton, de la canne à sucre, des agrumes et du riz.

n'utiliseraient pas les terres de manière appropriée. Ce faisant, Vattel glorifie l'activité agricole et la place comme étant supérieure aux activités « anciennes » ou moins développées⁷⁸. La vision de Vattel, bien que réductrice et unidimensionnelle⁷⁹, révèle toutefois le constat d'un phénomène observable dès l'Antiquité, c'est-à-dire la montée simultanée du commerce et de l'agriculture. Ainsi, la double dimension de l'agriculture se manifeste très tôt : elle assure d'abord la subsistance et la sécurité des peuples, mais également leur prospérité à travers le commerce. Or, la situation ne pourrait être renversée selon Vattel, puisque, dans la mesure où la sédentarisation créée par l'agriculture à ses débuts a entraîné une croissance démographique, celle-ci exigerait une utilisation d'autant plus intensive du sol : « *Pastoral and hunting ways of living are no longer deemed feasible, and have to give way to an agricultural form of existence, which is economically superior* » (nos soulignés)⁸⁰.

L'agriculture va connaître un retour en force à l'époque médiévale avec la France comme principal moteur de la « révolution agricole médiévale »⁸¹. Cette « révolution » réside essentiellement dans une organisation méthodique du travail : dès le 13^e siècle, la France organise le défrichement et la distribution des terres entre des seigneurs. Le travail est de plus en plus divisé, les paysans étant réduit à une forme d'esclavage, soumis aux cycles des cultures, aux dates des récoltes, à l'utilisation des équipements agricoles, que ce soient les moulins ou les instruments de culture et d'abattage⁸². C'est la naissance du système féodal et du servage, où un seigneur octroie une parcelle de terre à un serf sur laquelle il agit comme il l'entend en échange de certaines obligations⁸³.

On a traité auparavant de l'importance pour l'ouvrier agricole d'avoir une certaine forme de contrôle sur sa terre, et tant les modèles latifundiaires que féodaux ont respecté

⁷⁸ Vattel, *supra* note 65 ; voir aussi Cavallar, *supra* note 65 à la p 205. Ces activités sont associées aux sociétés nomades et sont identifiées à la cueillette et la chasse.

⁷⁹ Réductrice et unidimensionnelle puisqu'elle part de la prémissse que le modèle agricole européen est le seul qui vaille, ce à quoi Wolff s'oppose en niant la supériorité morale des sociétés agricoles et commerciales (voir *ibid* à la p 203). Or, l'agriculture est une activité développée depuis longtemps dans toutes les régions du monde, même si elle ne suit pas les modèles européens.

⁸⁰ *Ibid* à la p 206 : c'est dans ces mots que Cavallar résume la pensée de Vattel sur les sociétés agricoles et commerciales.

⁸¹ Fumey, *supra* note 54 à la p 19. L'expression est empruntée à Georges Duby (1919-1996), historien français spécialiste du Moyen-âge.

⁸² *Ibid*.

⁸³ *Ibid* à la p 20. Ces obligations s'entendent entre autres du ban territorial (pouvoir de commandement militaire du seigneur), du formariage (obligation de se marier dans la seigneurie) ou de l'imposition de règles de succession. Il faut noter que les serfs ne sont pas moins bien nantis que les paysans libres, ces derniers pouvant difficilement vivre de leurs propres récoltes. La différence entre les serfs et les paysans libres réside essentiellement dans la perfection du droit de propriété de ces derniers : droit de disposer de la terre, d'en récolter pleinement les fruits, etc.

cette relation quasi sacrée⁸⁴. L'exigence d'une main-d'œuvre agricole nombreuse est apparue beaucoup plus tard dans l'évolution de l'agriculture comme secteur économique : « [L]e monde ancien ignorait le salariat généralisé ; maîtres de leur outil de travail, paysans, artisans et ouvriers formaient alors une grande armée de producteurs indépendants »⁸⁵.

Est-ce à dire que la forme de travail des agriculteurs de l'avant-industrialisation, c'est-à-dire un travail relativement individuel disséminé en plusieurs entreprises, constituait un obstacle à l'organisation de ces paysans ? L'association de travailleurs comme outil d'équilibrage des forces face à un employeur peut paraître antinomique par rapport à la compréhension que les paysans avaient du travail, puisqu'ils ne reconnaissaient de subordination qu'à la terre. Toutefois, si le concept d'employeur est encore flou au Moyen-âge, les paysans de l'époque ont un autre ennemi à abattre dans leur recherche d'émancipation : le système féodal. C'est ce régime inéquitable qui fait naître une solidarité des campagnes. Le système féodal, bien que reconnaissant une certaine forme de propriété terrienne à son exploitant, se retrouvait à grever le paysan d'obligations nombreuses et difficiles à remplir, ce que les révolutionnaires en France tenteront de combattre à la fin du 18^e siècle⁸⁶.

Avant la Révolution de 1789, la société française est essentiellement rurale, alors que près de trois habitants sur quatre sont paysans. Les sociétés paysannes sont très cloisonnées, le modèle de la seigneurie moyenâgeuse demeurant « l'armature essentielle »⁸⁷ de l'agriculture : « Pour cette énorme masse de la population, la communauté rurale avec ses règles de travail, ses usages, la solidarité d'obligations et de charges, représente toujours la cellule par excellence de la vie collective »⁸⁸.

⁸⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 17. La Chine exploitait également la terre selon un modèle ressemblant au féodalisme européen. Les familles se voyaient octroyer la propriété d'un lopin de terre en échange de certaines obligations dues au prince.

⁸⁵ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 43.

⁸⁶ L'État français est également la cible de la colère des paysans, qui se voient fortement imposer pour financer les guerres du 17^e siècle. Or, les paysans, pauvres, sont plus lourdement taxés que les nobles et le clergé, exempts d'impôts, ou les villes qui bénéficient de priviléges. Cette situation a d'ailleurs mené à plusieurs protestations de la paysannerie aux 17^e et 18^e siècles. En fait, la principale doléance des paysans à l'ère de la Révolution française sont les réclamations fiscales de l'État. Voir Jean-Pierre Poussou, *La terre et les paysans en France et en Grande-Bretagne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, CNED-SEDES, 1999 aux pp 160 à 165 sur les impôts en campagne et 547 et ss. sur les révoltes paysannes [Poussou] ; voir également Larguier et Bodinier *supra* note 60 aux pp 46 et 112 et Gérard Béaur, *Histoire agraire de la France au XVIII^e siècle : inerties et changements dans les campagnes françaises entre 1715 et 1815*, Paris, SEDES, 2000 aux pp 242-250 [Béaur].

⁸⁷ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 11. Sur une population de 27 à 28 millions d'habitants en 1789 en France, 22 millions vivent en région rurale.

⁸⁸ *Ibid* à la p 12.

Comme dans le système latifundiaire romain de l'Antiquité, le serf n'est pas un employé du seigneur, il possède la terre, nommée « tenure » et peut l'exploiter. Bien que maître de sa terre, le paysan de l'époque a tout de même une propriété incomplète, devant partager le sol avec la seigneurie, voire même la communauté villageoise qui l'entoure⁸⁹. Les paysans jouissent de leur tenure, « mais jamais gratuitement ni complètement⁹⁰ ». Ainsi la propriété incomplète dont nous avons fait mention est une propriété « démembré[e] de façon durable », où le paysan, en échange de nombreuses redevances au seigneur du domaine, peut percevoir le bien, en jouir, en user et même en disposer⁹¹. On parle généralement de « propriété utile » pour désigner la propriété imparfaite des paysans français, par opposition à la « propriété directe » ou « propriété éminente » qui appartient essentiellement au seigneur⁹². Bien que la propriété utile soit grevée d'obligations de redevances perpétuelles, il n'en demeure pas moins que leurs propriétaires possèdent des droits élargis, comme celui de vendre, transmettre et hypothéquer le bien⁹³. Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'agriculture étant la première source de richesse de l'ancienne France, ce n'est évidemment pas le paysan qui profite le plus des fruits de son labeur, mais que « [c'est] entre travailleurs de la terre et rentiers du sol que réside le principal clivage social dans les campagnes française »⁹⁴.

C'est une propriété imparfaite également dans son ampleur, où les paysans ne possèdent qu'un tiers des terres exploitables, faisant en sorte que nombre d'entre eux ne peuvent vivre de la seule production de leur lopin⁹⁵. C'est ainsi que le fermier sera aussi, entre autres, le journalier d'un ou plusieurs autres maîtres afin d'assurer sa survie : une forme de salariat

⁸⁹ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 12 ; Béaur, *supra* note 86 à la p 17. Notons que le terme « paysan » demeure général et n'opère pas la distinction entre les différentes catégories de paysan. On retrouve autant des riches propriétaires que des moyens cultivateurs, mais également des tenanciers, c'est-à-dire ceux qui louent la terre ou même les journaliers qui travaillent contre salaire. Il est toutefois rare au Moyen-âge de trouver des personnes qui sont exclusivement journaliers, en général ce sont des petits exploitants qui doivent compléter leurs revenus avec un travail salarié : voir Larguier et Bodinier, *supra* note 60 aux pp 86 et ss.

⁹⁰ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 13.

⁹¹ *Ibid* à la p 14 : les redevances sont de nombreux ordres, elles peuvent être proportionnelles à la récolte ou forfaitaire. Le droit de disposition est également restreint, notamment un droit de premier rachat accordé au seigneur en cas de vente de la tenure.

⁹² Béaur, *supra* note 86 à la p 18.

⁹³ *Ibid*. Finalement, on en vient à considérer la propriété utile comme étant la seule véritablement porteuse de droits légaux. La propriété directe du seigneur devient purement symbolique et le propriétaire utile peut jouir, user et disposer de la terre en échange de la reconnaissance du propriétaire directe.

⁹⁴ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 12. En effet, les producteurs agricoles étaient distincts des rentiers qui recevaient la plupart des revenus du sol, sans compter les nombreux prélèvements soumis aux producteurs.

⁹⁵ *Ibid* aux pp 14-15.

imposée par la nécessité de survivre « pour une population soucieuse d'échapper au déracinement »⁹⁶. Dans ce contexte, la solidarité des ouvriers en est encore une de survie, basée sur la communauté : il s'agit essentiellement de partager les forces et les connaissances pour l'exploitation des terres à la disposition des villageois, gérée par une administration villageoise⁹⁷. Peut-on alors vraiment affirmer que le prolétariat agricole est une situation contemporaine ? Il y sans aucun doute une certaine contradiction en France, où, s'il est vrai que la grande majorité des paysans possèdent à tout le moins une parcelle de terres, ceux-ci n'en sont pas moins contraints de louer leur travail afin de subvenir à leurs besoins : à la fin du 16^e siècle, environ 90 % des paysans ne possèdent pas une propriété suffisante pour assurer leur indépendance économique⁹⁸. Entre les 16^e et 18^e siècles, il y aurait donc la constitution « lente mais inexorable » d'un prolétariat rural⁹⁹.

L'idéologie physiocrate qui naît vers 1750 entretient cette idée de l'importance de la terre en plaçant devant tous les autres droits ceux de la liberté individuelle et de la propriété, droits naturels en soi¹⁰⁰. La physiocratie est une école de pensée économique fondée par le français François Quesnay et qui prône la propriété exclusive et la liberté individuelle comme moteurs de la productivité. Pour les physiocrates, la seule activité réellement productive est l'agriculture, en fonction de l'utilité des biens qu'elle produit pour la subsistance et les conditions de vie, alors que l'industrie est considérée de seconde main¹⁰¹. La théorie physiocratique, bien que répondant aux espoirs des paysans, leur est pourtant opposée : en effet, elle estime que le morcellement des terres nuit à leur productivité et préfèrent à cela une agriculture capitaliste, ce qui l'oppose donc nécessairement aux petits paysans¹⁰². En effet, la théorie accepte le fait que les petits paysans en souffriraient, mais estime que ceux-ci, en devenant des ouvriers agricoles, ne

⁹⁶ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 15.

⁹⁷ *Ibid* à la p 16.

⁹⁸ Jean-Michel Chevet, *La Terre et les Paysans en France et en Grande-Bretagne : du début du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, vol 1: *Les hommes et les structures foncières*, Paris, Éditions Messene, 1998 aux pp 45-53 [Chevet] ; Béaur, *supra* note 86 aux pp 100-103.

⁹⁹ Poussou, *supra* note 86 à la p 158. La différence est que le prolétariat des 17^e et 18^e siècles n'est pas constitué de « sans-terre » (Voir Chevet, *supra* note 98 à la p 66).

¹⁰⁰ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 17. Les théoriciens physiocrates estiment que l'agriculture, bien que souvent considérée comme archaïque, est le seul secteur pouvant assurer des revenus nets et de ce fait la prospérité pour le royaume.

¹⁰¹ *Ibid*. Voir aussi Poussou, *supra* note 86 à la p 315. Ironiquement, bien que l'école physiocrate méprise l'industrie, ses principes seront à la base de la conception moderne de l'économie, en valorisant la liberté et la propriété individuelle. Ces deux principes impliquent une notion de laissez-faire, i.e. liberté d'action des hommes et liberté de circulation des biens, ce qui n'est pas sans rappeler les visions capitaliste et néo-libérale contemporaines qui ne font pourtant pas grand cas de l'agriculture.

¹⁰² Béaur, *supra* note 86 à la p 74 ; Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 17. Les auteurs Aubin et Bouveresse appellent d'ailleurs la théorie physiocratique « capitalisme agraire » (voir *ibid* à la p 69).

seraient pas vraiment pénalisés au bout du compte tant les petites propriétés sont faibles économiquement¹⁰³. Elle rejette les traditions communautaires qu'elle considère comme des entraves au progrès agricole¹⁰⁴. Ce faisant, elle constate le retard de l'agriculture française sur celle de l'Angleterre, considérée comme plus avancée¹⁰⁵. Ces théories « seigneuriale par la forme, mais capitaliste par le contenu »¹⁰⁶, qui trouveront leur chemin jusqu'à l'administration publique française, « [...] heurtent les intérêts des petits paysans dont le souci essentiel n'est pas la production pour le marché, mais la subsistance »¹⁰⁷.

Bref, c'est la propriété paysanne qui en est affectée, ce qui entraînera des agitations dans les campagnes contre ces réformes agraires. On peut voir dès la fin du 18^e siècle une forme embryonnaire de mobilisation agricole, car « la paysannerie française n'est pas pour autant une masse amorphe et résignée »¹⁰⁸. Comme nous l'avons mentionné, la lutte est dirigée contre la seigneurie, tant pour son archaïsme - système de domination et de redevance - que pour sa modernité - intégration du modèle physiocratique¹⁰⁹. Les paysans revendiquent un véritable droit de propriété, libéré du système féodal et protégé contre les convoitises capitalistes. Ils s'opposent à la concentration des fermes, à l'exploitation directe, par l'intermédiaire de salariés, des grands domaines, bref contre tout ce qui menace le paysan de déracinement :

Opposant la solidarité rurale à l'individualisme physiocratique, le peuple des campagnes reste majoritairement attaché à des formes d'organisation du passé qui, sans être

¹⁰³ Béaur, *supra* note 86 à la p 74.

¹⁰⁴ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 17.

¹⁰⁵ Poussou, *supra* note 86 aux pp 269 et ss. Les agricultures françaises et anglaises des 17^e et 18^e siècles sont souvent comparées entre elles, la première étant considérée comme archaïque et improductive, la deuxième comme un modèle de réussite agricole en terme de productivité. Il est vrai que la terre en France est très morcelée, la propriété minuscule et les techniques agricoles moins développées. Cette perception est transmise par les agronomes anglais, dont Arthur Young, mais également par les physiocrates français qui encensent le modèle anglais. Jean-Michel Chevet nuance toutefois l'infériorité française par rapport à l'agriculture anglaise estimant qu'une étude comparative plus nuancée nie l'idée d'une opposition entre la France paysanne et l'Angleterre capitaliste (voir Chevet, *supra* note 98 aux pp 8-10). Il constate que si les statistiques disponibles sur la distribution des terres démontrent un plus grand parcellement en France, c'est surtout que cette dernière comptait dans son recensement chaque petite parcelle de terre, voire même les jardins, alors que l'Angleterre ne comptabilisait pas les petites possessions territoriales. Ainsi, s'il est vrai qu'en moyenne le domaine anglais est plus grand que le domaine français, on compterait à l'aube de la Révolution française le même nombre de petits propriétaires des deux côtés de la Manche (voir *ibid* aux pp 42 et 65).

¹⁰⁶ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 21.

¹⁰⁷ *Ibid* à la p 18. On comprend toutefois que cette vision physiocratique n'est pas pour déplaire aux seigneurs. D'ailleurs entre 1754 et 1787, l'État français adopte cinq lois visant à assurer la liberté du commerce des grains (voir Larguier et Bodinier, *supra* note 60 à la p 50).

¹⁰⁸ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 19.

¹⁰⁹ *Ibid* à la p 20.

pleinement égalitaires, tendent cependant à assurer à chacun un minimum vital, et consacrent l'existence d'un « droit social » sur la terre¹¹⁰.

Puis survient la Révolution française de 1789 qui redonne espoir aux paysans en revalorisant la propriété. Sous la Révolution, la propriété est un droit naturel et imprescriptible et sa protection est un « impératif social absolu »¹¹¹. La propriété confère à l'Homme la liberté, d'autant plus que le droit de propriété révolutionnaire est intimement lié avec la notion de travail, où les propriétaires sont également « les agents les plus actifs de la production et du changement »¹¹². Le paysan est alors libéré du seigneur, avec l'abolition de la féodalité proclamée la nuit du 4 août 1789, et libre de jouir de la pleine propriété¹¹³.

Les révolutionnaires vont également procéder à la saisie des biens du clergé et des nobles « ennemis de l'État », incluant les domaines fonciers, qui constitueront ce qu'on appelle les biens nationaux¹¹⁴. Ces biens nationaux seront revendus aux paysans, opérant une parcellisation des domaines agricoles¹¹⁵. Ainsi, les lois françaises vont morceler et redistribuer les terres pour accomplir l'idéal d'une république de petits propriétaires, une société profondément rurale¹¹⁶. Et les paysans épousent cet idéal, pour qui la terre « fait office de religion »¹¹⁷, allant parfois jusqu'à s'endetter pour en posséder une. La Révolution française entraîne donc un enracinement encore plus profond à la terre en émancipant le paysan¹¹⁸.

¹¹⁰ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 21.

¹¹¹ *Ibid* à la p 66. Le droit de propriété se retrouve à l'article 2 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793*, Constitution de l'an I, Première République, France, 24 juin 1793.

¹¹² Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 67. La conception révolutionnaire de la propriété rappelle les théories des premiers juristes « internationaux », comme Vitoria, Vattel et Grotius qui posent la propriété comme un droit naturel universel. Le droit naturel « cosmopolitique » [notre traduction] s'est d'ailleurs transformé aux 17^e et 18^e siècle en discours de droit humain ou droit moral (voir Cavallar, *supra* note 65 à la p 185).

¹¹³ Larguier et Bodinier, *supra* note 60 à la p 106. Notons que l'application de l'abolition de la féodalité se fera de manière partielle et progressive au début. Ainsi, si la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793* (*supra* note 111) proclame la fin de la féodalité et prévoit le plein droit de propriété, les droits réels sur la terre doivent faire l'objet de rachat. Jusqu'au rachat des terres, les redevances féodales devaient être acquittées (voir *ibid* à la p 190) .

¹¹⁴ *Ibid* à la p 192.

¹¹⁵ Béaur, *supra* note 86 aux pp 33-34 ; Larguier et Bodinier, *supra* note 60 à la p 106. La vente des biens nationaux constituerait le plus important mouvement de transfert de propriété de l'histoire de France. Environ le tiers des terres aurait été racheté par des paysans, une proportion de plus de 50 % des terres ayant été acquises par des citadins. Toutefois, en nombre absolu, les paysans sont plus nombreux que les citadins à posséder des terres.

¹¹⁶ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 68. Sous l'Empire, 40 % des terres appartiennent en effet à la paysannerie (voir *ibid* à la p 73).

¹¹⁷ *Ibid* à la p 74.

¹¹⁸ Larguier et Bodinier, *supra* note 60 à la p 110.

Ainsi, la Révolution s'éloigne de la doctrine physiocratique, mais elle n'est pas communautaire non plus, puisqu'elle consacre le chacun pour soi. Cette vision, en plus de se baser sur l'idée de liberté, en est aussi une d'égalité, ou d'une « honnête aisance »¹¹⁹. Personne n'accumule des fortunes outrageuses, mais tout le monde s'assure d'une vie paisible, modeste et heureuse. Mais la valorisation révolutionnaire de la propriété mène tranquillement à la disparition de l'aspect communautaire de la campagne, malgré l'opposition du « prolétariat rural », c'est-à-dire la masse pauvre des paysans¹²⁰.

On peut penser que la Révolution française consacre le triomphe de l'école physiocratique, mais il n'en est pas ainsi. Tant les idéaux révolutionnaires que la physiocratie valorisent la propriété et la liberté individuelle. Toutefois, leurs motivations sont différentes. La physiocratie est essentiellement une théorie économique élaborée autour de la supériorité de l'activité agricole et qui cherche à favoriser sa productivité maximale. Les idéaux révolutionnaires quant à eux cherchent plutôt à jeter à terre le féodalisme qui brimait la population de sa liberté. La Révolution française a une fonction sociale, qui cherche à libérer la population du féodalisme et à restaurer son indépendance, alors que l'école physiocrate ignore toute utilité sociale dans son discours¹²¹. La conception de la propriété diffère également entre les deux : pour les physiocrates, la propriété est un droit naturel, « antérieur et supérieur au droit de la société », tandis que les révolutionnaires considèrent la propriété comme une institution purement sociale¹²².

Cette vision révolutionnaire s'oppose aux salariés et à leurs droits d'organisation, perçus comme un frein à l'exercice de cette liberté¹²³. Pourtant, la Révolution française n'a pas le caractère froid de la révolution industrielle de la fin du 19^e siècle qui considère le travailleur comme une marchandise. C'est une révolution sociale, démocratique, dans le sens où l'individu et son bien-être sont mis de l'avant contre l'absolutisme de l'État¹²⁴. Évidemment, cette logique sociale va à l'encontre de la logique capitaliste contemporaine qui en est une de concentration de la propriété et de séparation entre le capital et le

¹¹⁹ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 69.

¹²⁰ *Ibid* à la p 72.

¹²¹ *Ibid* à la p 17.

¹²² *Ibid* à la p 68. Si la liberté individuelle est la finalité des deux écoles de pensée, les physiocrates considèrent la propriété comme l'expression de la liberté alors que les révolutionnaires voient dans la propriété un outil pour parvenir à la liberté.

¹²³ *Ibid* à la p 44.

¹²⁴ *Ibid* à la p 48. Le concept de liberté des révolutionnaires français concorde au début avec les aspirations des travailleurs de la terre, car pour les artisans de la Révolution, il n'y a pas de liberté sans propriété, ce qui inclut la propriété de la terre, « de ces biens qui sont à la fois outils de travail et la condition de l'indépendance personnelle » (voir *ibid* à la p 52).

travail¹²⁵. Le capitalisme encourage le salariat, il entraîne sa nécessité, tandis que les idéaux de la Révolution le dévalorisent car il est le symbole par excellence de la dépendance¹²⁶. Les révolutionnaires estiment toutefois qu'il faille réduire la charge qu'imposent les salaires, réaménager les espaces de travail et accélérer les rythmes de production, ce qui contribue à « l'effacement de la civilisation rurale, respectueuse des cycles lents de la terre et des saisons »¹²⁷.

Cette conception du salariat a deux implications pour les travailleurs agricoles. D'abord, elle est conséquente à l'idée romantique que se fait le paysan de sa relation avec la terre, en voulant « jeter les bases d'une République de paysans et d'artisans indépendants »¹²⁸. D'un autre côté, cette « répugnance » au salariat, comme l'expliquent les auteurs Aubin et Bouveresse, aura pour conséquence de retarder l'élaboration d'un droit du travail, incompatible avec l'idée d'indépendance qu'entretiennent les révolutionnaires¹²⁹. Pour le travailleur agricole, la fin du système féodal marque la possibilité de compléter leur titre imparfait de propriété sur la terre. En valorisant la propriété individuelle morcelée des terres agricoles, la Révolution française retarde l'avènement du salariat - et la nécessité de l'organisation.

Or, en favorisant une République de petits propriétaires¹³⁰, la France accusera rapidement un retard par rapport à sa rivale anglaise, où la révolution industrielle va reléguer l'agriculture aux oubliettes : « le travail est devenu une marchandise, le salariat s'est généralisé, et les paysans ont été chassés sans ménagement des campagnes pour grossir, dans les nouvelles cités manufacturières, l'armée des prolétaires »¹³¹.

¹²⁵ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 52. Les contradictions entre la propriété pour tous et la révolution industrielle se révéleront bien vite. En effet, l'idée de la propriété pour tous implique un morcellement des forces de travail et donc va à l'encontre de l'idée de capitalisation des forces, de concentration de l'énergie. Si le droit de propriété est aujourd'hui encore très important dans les traditions juridiques positivistes, il n'a pas la même valeur que la propriété révolutionnaire, c'est-à-dire une propriété perçue comme un droit naturel des hommes, essentiellement tourné vers le sol. Cette propriété est considérée comme une condition de liberté et de salut, alors que de nos jours la concentration des terres et des biens contredit en soi cette vision de la propriété.

¹²⁶ *Ibid* à la p 57.

¹²⁷ *Ibid* à la p 44.

¹²⁸ *Ibid* à la p 57.

¹²⁹ *Ibid* à la p 57. L'indépendance, le désir de propriété est d'autant plus fort à l'ère de la Révolution qu'elle marque l'occasion de s'émanciper du régime antérieur.

¹³⁰ Poussou, *supra* note 86 à la p 304 et ss : ironiquement, la Révolution française n'aidera pas les petits paysans, malgré la réponse à leurs aspirations d'indépendance. En effet, les nombreux conflits révolutionnaires nuisent au marché et au progrès et entraîne une diminution de la demande urbaine. Du même coup, l'instabilité de l'agriculture française pendant la Révolution entraîne une demande accrue pour les produits anglais, entraînant une hausse de la demande et des prix en faveur des grands exploitants anglais.

¹³¹ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 74.

En France, « jusqu’aux années 1880, le travail en industrie y sera vécu comme une simple modalité du travail agricole »¹³². Le paysan français, en effet, méprise toute utilisation de la terre qui n’est pas associée « au destin et à l’honneur d’une famille »¹³³ et ces valeurs resteront encore bien ancrées même jusqu’au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Après tout, l’industrialisation massive et les principes du capitalisme vont à l’encontre des notions d’égalité si chères à la France :

Ces gens-là ne refusent pas les évolutions nécessaires. Mais ils les veulent respectueuses des équilibres sociaux, favorables aux propriétaires indépendants, maîtres de leur outil de travail, annonciatrice non pas de l’extension, mais de l’extinction du prolétariat¹³⁴.

Pour les Français, le salariat incarne l’infériorité, la dépendance économique et juridique¹³⁵. Ainsi, la France révolutionnaire tarde l’arrivée du capitalisme, mais, ce faisant, elle nuit sans le savoir à la dignité des travailleurs agricoles. Car dans la quête de liberté et d’égalité, la Révolution va interdire les corporations et les coalitions, incluant le secteur agricole, prétextant qu’elles nuisent à l’avancement des libertés individuelles¹³⁶ et valorisant plutôt le contrat de gré à gré comme meilleure expression des volontés libres¹³⁷. Évidemment, c’est une vision optimiste : on estime que le patron, bien qu’il cherche son profit, ne refusera pas une juste rétribution à ses employés puisqu’elle contribue à sa réussite. Chaque citoyen et ouvrier a sa place dans la Nation : « on est à l’époque convaincu que, loin de s’opposer, le capital et le travail se complètent et doivent en conséquence s’unir au service du projet intégrateur »¹³⁸. Or, la réalité va se charger de faire déchanter les tenants de ce modèle et bien vite les déséquilibres de force vont se manifester.

Évidemment, l’idéal révolutionnaire est en quelque sorte un obstacle à l’organisation des travailleurs de la terre, mais dans la seule mesure où il la rend inutile. L’ennui avec une telle théorie est qu’elle alimente encore le romantisme entourant l’agriculture, alors que la marche de la Révolution industrielle et sa cruelle réalité continuent leur chemin. Si les travailleurs agricoles ont par la suite accusé un retard sur le reste de la main-d’œuvre dans leur organisation, et si il n’est pas faux d’en mettre la faute sur les caractéristiques

¹³² Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 73.

¹³³ *Ibid* à la p 74. Il est intéressant de noter que cette appréciation noble du travail comme élément de liberté et d’indépendance est très proche du socialisme chrétien (voir *ibid* à la p 132).

¹³⁴ *Ibid* à la p 75.

¹³⁵ *Ibid* à la p 80.

¹³⁶ *Ibid* aux pp 93-94. Encore là, l’abolition des corporations offre la possibilité aux travailleurs de se libérer du salariat.

¹³⁷ *Ibid* à la p 97.

¹³⁸ *Ibid* à la p 102.

inhérentes à l'agriculture, notamment l'isolement des travailleurs les uns par rapport aux autres, il n'en demeure pas moins que l'intégration tardive de l'agriculture dans une économie de marché et la protection naïve de la valeur sacrée de la terre refroidiront l'intérêt des travailleurs de la terre à s'intégrer dans les mouvements sociaux des travailleurs industriels. Sans doute les faibles taux d'association chez les TAS s'expliquent en partie par ce mépris du salariat et de la subordination en agriculture. Or, l'agriculture ne peut échapper au mouvement industriel et capitaliste qui se met en branle au 19^e siècle. Ironiquement, en voulant protéger le petit paysan, l'idéal révolutionnaire français lui nuit à long terme. Dans l'idéal français du chacun maître chez soi, l'organisation des travailleurs pour défendre leurs intérêts n'est même pas considérée¹³⁹. Si le paysan considère qu'il est impur d'industrialiser la terre, il méprise nécessairement tout ce que cela implique, notamment l'appartenance au salariat : « La paysannerie française possède des terres. Par là, elle s'oppose [...] aux journaliers anglais, libres, mais réduits à vivre de leur salaire [...] »¹⁴⁰.

Pourtant, comme nous l'avons mentionné, le salariat existe, de manière subsidiaire, afin de combler le manque de revenu que procure la terre. Souvent, la propriété paysanne au 18^e siècle présente peu d'avantages par rapport à la location par exemple¹⁴¹. Chevet estime que la vision romantique et populiste de l'agriculture a contribué à cacher une réalité pourtant tangible d'un prolétariat croissant en France¹⁴². Néanmoins, le paysan s'obstine à posséder un lopin de terre et rares sont ceux qui vivent exclusivement du louage de leurs services¹⁴³. Encore là, cette obstination ne relève pas tant d'un calcul économique que de l'importance du statut que confère la propriété : la terre fixe l'Homme au sol et le met à l'abri de l'errance¹⁴⁴.

¹³⁹ Nous verrons d'ailleurs que la France s'opposera plus tard à la compétence de l'OIT sur les travailleurs agricoles. Voir la Partie II-A-ii, pour l'analyse de cette question.

¹⁴⁰ Albert Soboul, *La France à la veille de la révolution*, t 1 : Économie & société, Paris, SEDES, 1966 à la p 152.

¹⁴¹ Béaur, *supra* note 86 à la p 29.

¹⁴² Chevet, *supra* note 98 aux pp 66 et 72. Chevet estime que la distinction propriétaire/sans-terre fausse le portrait de l'agriculture de l'époque puisqu'elle ne rend pas compte de la capacité de subsistance ou d'autosuffisance des paysans. Il opposerait plutôt la distinction dépendance économique/indépendance économique. Notons également que si la France compte de nombreux propriétaires, les gros fermiers accaparent tout de même la plus grande partie du sol et requièrent l'aide de main-d'œuvre dans leurs champs (voir Béaur, *supra* note 86 aux pp 103 et 111).

¹⁴³ *Ibid* à la p 30. Cette situation diffère évidemment d'une région à l'autre, dépendamment des types de culture, du degré de concentration des terres et de la pression démographique.

¹⁴⁴ *Ibid*.

En Angleterre, le portrait est différent. Est-ce la mentalité anglaise qui fait en sorte que les paysans sont moins attachés à la terre ? Ou peut-être les paysans n'ont-ils pas le choix de suivre la tendance capitaliste amorcée en agriculture ? Le résultat dans un cas ou l'autre ne change pas : la paysannerie disparaît progressivement au cours des 17^e et 18^e siècles et le salariat est beaucoup plus répandu¹⁴⁵.

ii. Vers une économie capitaliste : effritement de l'idéal rural au profit de la productivité agricole

C'est au Pays-Bas que naîtra le premier système de production agricole capitaliste entre le 15^e et le 16^e siècle par la spécialisation des produits cultivés. En effet, des fortes densités démographiques dans une portion de territoire restreinte vont mener à la spécialisation du marché agricole néerlandais et à de nombreux progrès techniques, dont l'amélioration des voies navigables, ce qui va entraîner une forte croissance des rendements et favoriser le commerce¹⁴⁶. En Angleterre, l'agriculture individuelle, par opposition à des formes d'exploitation communautaire comme le féodalisme, est progressivement préférée afin d'améliorer les rendements. La révolution agricole anglaise, initiée dès le 15^e siècle, commence par la concentration des terres par les lords, ce qu'on appelle le mouvement des *enclosures*¹⁴⁷.

Avant le mouvement des *enclosures*, qui débute en Angleterre autour de 1500, l'agriculture anglaise était basée sur un système communautaire et coopératif où les cultivateurs et paysans d'une même communauté se partageaient des droits d'usage sur des

¹⁴⁵ Chevet, *supra* note 98 aux pp 34-45 et 51.

¹⁴⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 21. Selon Fumey, la maturité du système politique néerlandais, peu marqué par le féodalisme et le monarchisme, va contribuer à l'essor d'un système de type capitaliste. Les écoles hollandaises vont d'ailleurs influencer l'essor de l'agriculture anglaise (Voir Poussou, *supra* note 86 à la p 237).

¹⁴⁷ Fumey, *supra* note 54 à la p 21. L'expression « révolution agricole » s'entend généralement d'une série de changements et d'innovations qui entraîne une amélioration de la productivité agricole et conséquemment des conditions de vie améliorées pour les populations environnantes. Poussou retient trois éléments fondamentaux pour déterminer une révolution agricole : 1) lorsqu'il y a changement des conditions de production qui amène un accroissement important de celle-ci, 2) lorsque ce changement se traduit en une modification profonde des techniques et conditions de travail 3) lorsque le changement permet d'opposer une époque clairement définie à celle qui précède (Voir Poussou, *supra* note 86 à la p 218). La première « révolution agricole » touche essentiellement le Royaume-Uni et les Pays-Bas, en commençant par le mouvement des *enclosures*, mais la mécanisation de l'agriculture vers la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle est souvent qualifiée de réelle révolution agricole (Voir *ibid* à la p 219). En fait, les auteurs s'opposent quant à savoir à quelle époque a eu lieu la première « véritable révolution agricole anglaise » (voir généralement *ibid* qui offre un portrait détaillé des différentes théories sur le sujet aux pp 198 et 214 et ss). Il faut bien distinguer « *enclosures* » et « mouvement des *enclosures* », puisque la clôture des terres en Angleterre s'effectuait aussi loin qu'au 12^e siècle. On a constaté un « mouvement » à partir du moment où l'on a observé une concentration accrue des terres encloses dans quelques mains, de manière importante et systématique (voir *ibid* à la p 195).

parcelles de territoire, appelées prairies communales, ou *openfields*¹⁴⁸. Les terres agricoles étaient partagées entre *husbandmen* (petits fermiers) et *yeomen* (gros fermiers)¹⁴⁹. Les *enclosures* réfèrent au terme « enclore », qui consiste à clôturer une terre, la délimiter physiquement. En tant que système agraire, elles consistent en un remembrement des terres agricoles afin de corriger leur dispersement géographique, causé par l'existence de champs ouverts à tous, et ainsi favoriser leur productivité¹⁵⁰. En tant que « mouvement », il s'agit d'une concentration importante et systématique des terres pour améliorer les rendements et la productivité¹⁵¹. Le mouvement des *enclosures* mène également à la spécialisation de la production par régions¹⁵².

Dès la fin du 17^e siècle, on constate une concentration accrue de la propriété dans de moins en moins de mains¹⁵³. Les grands propriétaires se procurent les terres des *husbandmen*, vulnérables aux mauvaises conditions économiques, d'autant plus que la perte progressive de leurs droits communaux les rend fragiles¹⁵⁴. Ce faisant, les grands

¹⁴⁸ Poussou, *supra* note 86 à la p 49. Ces droits d'usage consistaient entre autres à des droits de passage, d'accès aux forêts ou de pâturage pour les troupeaux d'animaux ; les champs ouverts, soumis à une discipline collective, sont également pratiqués en France. Les champs ouverts sont considérés vers le 18^e siècle comme un obstacle au progrès et le principal critique de cette méthode demeure Arthur Young, agronomiste de l'époque (voir *ibid* à la p 52).

¹⁴⁹ Joan Thirsk, « L'agriculture en Angleterre et en France de 1600 à 1800 : contacts, coïncidences et comparaisons » (1999) 18 : 1 Histoire, économie et société 5 à la p 12 [Thirsk, « Agriculture »]. Selon Poussou, l'Angleterre montre les signes de sa transition vers une économie agricole « commercialisée » dès le bas Moyen-âge (vers les 12^e et 13^e siècles). En fait, toute l'Europe accroît vers cette époque les échanges et améliore les techniques agricoles afin de répondre aux besoins alimentaires des villes et aux demandes des marchés externes. L'agriculture est alors de plus en plus orientée vers la vente. Si ce courant de commercialisation de l'agriculture n'a pas vraiment pris son envol au bas Moyen-âge, c'est en grande partie à cause de la déflation démographique des 14^e et 15^e siècles, ce à quoi la peste noire (1347 à 1352) a grandement contribué (Voir Poussou, *supra* note 86 aux pp 193 à 195).

¹⁵⁰ Chevet, *supra* note 98 à la p 95.

¹⁵¹ Poussou, *supra* note 86 à la p 195.

¹⁵² *Ibid* aux pp 211-213.

¹⁵³ Larguier et Bodinier, *supra* note 60 aux pp 16-18. Entre 1688 et 1770 en Angleterre, la proportion de la population agricole passe du 2/3 de la population totale à 50 %, mais il y a à la fin de cette période quatre à six fois moins de propriétaires d'exploitation.

¹⁵⁴ On parle de perte progressive de droits communaux parce que le renforcement du modèle des *enclosures* s'étale dans le temps, ayant commencé au 15^e siècle pour culminer au début du 19^e siècle, où les droits de pâturage sont définitivement éliminés (voir Thirsk, « Agriculture », *supra* note 149 à la p 22) ; voir aussi Joan Thirsk, dir, *The Agrarian History of England and Wales*, vol 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 aux pp 162-171 [Thirsk, « Agrarian History »]. Thirsk explique toutefois que cette situation de fait diffère d'une région à l'autre, étant donné les différentes structures sociales rurales existantes en Angleterre (voir *ibid* aux pp 163-164). Thirsk parle d'un processus graduel, mais continu, d'expansion et de consoliation des terres par des domaines déjà existants ou nouveaux (voir *ibid* à la p 184). La concentration des terres s'opère différemment selon l'époque. Autour de 1680, ce sont les grands propriétaires déjà établis dans les campagnes qui acquièrent les terres de petits paysans connaissant des difficultés économiques, tandis que le 18^e siècle voit de plus en plus de territoires ruraux passés aux mains de commerçants ou industriels qui n'ont pas de racines en campagne et pour qui le travail de la terre n'est pas un mode de vie (voir *ibid* aux pp 164 et 174). On peut penser que la concentration des terres en Angleterre résulte de l'imposition d'un système capitaliste, favorisée par une éthique de travail particulière au protestantisme, mais Joan Thirsk semble

propriétaires s'assurent une plus grande sécurité de revenus et une meilleure capacité de financement¹⁵⁵. Au fil du 18^e siècle, on constate que ces larges domaines terriens sont de plus en plus entre les mains de propriétaires « absents », c'est-à-dire d'individus étrangers à la réalité de la campagne et qui gèrent leurs propriétés de loin. Il y a une perte de sacralisation de la terre chez les cultivateurs même : ces nouveaux propriétaires « [...] did not see their property as a treasured inheritance but as a useful capital asset »¹⁵⁶.

Ainsi, les *enclosures* mettent fin progressivement aux prairies communales pour prioriser la propriété privée, non sans soulever la réprobation de l'opinion publique au début du 17^e siècle¹⁵⁷. Si la monarchie sous le règne des Tudor s'oppose aux *enclosures* afin de protéger les *husbandmen*, on reconnaît dès 1600 les mérites des « exploitations agricoles agressivement commerciales »¹⁵⁸. C'est, en quelque sorte, le triomphe de la pensée physiocratique, mais de l'autre côté de la Manche. En conséquence, les petits paysans perdent leurs droits d'usage des prairies communales et du même coup leur capacité de subsistance. En désagrégant l'organisation sociale préexistante dans les campagnes, le mouvement des *enclosures* contraint les paysans à quitter leurs terres, dont ils ne peuvent plus assurer les frais élevés d'entretien, s'ils en étaient propriétaires, ou le

suggérer qu'il n'en est pas tout à fait ainsi. Il est vrai que la révolution agricole engendrée par le système des *enclosures* a essentiellement une fonction d'augmentation de la productivité, mais les conditions économiques et la fluctuation des prix induite par les tendances géo-politiques de l'époque (comme la guerre civile anglaise du début du 17^e siècle ou la dépression économique entre 1670 et 1700) rendent difficiles pour des petits paysans la gestion de leurs ressources et l'adaptation aux changements techniques et du marché. Dès lors, les paysans pouvaient difficilement résister à la tentation de vendre leurs lopins de terre à bon prix. Ainsi, la paysannerie anglaise ne se serait pas nécessairement fait imposer la dissolution de son mode de vie traditionnel, celle-ci ayant plutôt été poussée par les forces économiques dans un contexte typique de « laissez-faire » du marché (voir *ibid* aux pp 175-176).

¹⁵⁵ *Ibid* aux pp 170-171.

¹⁵⁶ *Ibid* à la p 174.

¹⁵⁷ L'importance du mouvement des *enclosures* a entraîné des révoltes paysannes au début du 17^e siècle, voir Poussou *supra* note 86 à la p 197. Les *enclosures* auraient été rendues nécessaires pour la production de laine, qui requiert de larges territoires pour faire paître les moutons. En effet, dès le 14^e siècle, la laine devenait la première richesse agricole du pays. Or, la concentration des terres en faveur des moutons a mené à l'abandon et la disparition de plusieurs villages, dont l'agriculture parcellaire et communautaire ne convenait plus à la production (voir *ibid* à la p 156). Thomas More critique fortement cette conséquence des *enclosures* dans Utopia : « En vérité, seigneur, dis-je, vos moutons qui jusqu'ici étaient si doux et si paisibles, et qui mangeaient si peu, voici que maintenant, comme je viens de l'entendre dire, ils dévorent tellement et ils sont devenus si sauvages, qu'ils mangent et avalent les hommes eux-mêmes. Ils consument, détruisent et dévorent des champs entiers, des maisons et même des villes. Regardez ces parties du royaume qui produisaient les laines les plus fines et les plus coûteuses, là des nobles et des gentilshommes, voire même certains abbés, qui sont pourtant indiscutablement de saints hommes, ne se contentent plus des revenus et profits que chaque année leurs ancêtres et leurs prédecesseurs tiraient de leurs terres, car ils ne se contentent plus du bien public, ils ne laissent plus de terre pour les cultures » (tel que cité dans *ibid* à la p 157).

¹⁵⁸ *Ibid* aux pp 157 et 196 ; Joan Thirsk, « Agriculture », *supra* note 149 à la p 12. Les *enclosures* vont connaître un retour en force en 1730, après une longue période de stagnation pour atteindre un sommet entre 1790 et 1815 (voir *ibid* à la p 22).

loyer, s'ils en étaient exploitants¹⁵⁹. La campagne anglaise, plus individualiste, manifeste beaucoup moins d'élans de solidarité que la campagne française¹⁶⁰. De plus, les nouvelles méthodes de production productive nécessitent moins de main-d'œuvre agricole¹⁶¹. Peu à peu, les campagnes anglaises vont se vider au profit des villes qui réclament de plus en plus de main-d'œuvre bon marché au fur et à mesure que la révolution industrielle anglaise s'amorce à la moitié du 18^e siècle¹⁶².

Dès 1^e 19^e siècle et jusqu'au 20^e siècle, l'agriculture capitaliste à l'anglaise s'étend dans le monde occidental¹⁶³. Le modèle anglais des *enclosures* va être repris par les pionniers américains et les États-Unis vont rapidement dominer la production agricole, favorisés par l'accès à de larges territoires propres à la culture¹⁶⁴. Les États-Unis connaîtront deux systèmes d'exploitation agricole différents : dans le Nord, les colons américains, inspirés du romantisme français et donc méfiants du travail salarié, vont se constituer en classe de petits propriétaires pour exploiter les ressources naturelles, tandis que dans le Sud, la commercialisation et l'exportation de tabac et de coton exigent des systèmes de type plantations¹⁶⁵. Les voies de transport vont favoriser l'expansion du commerce agricole : les trains permettent l'acheminement des hommes, des équipements et des produits d'agriculture, d'une région à l'autre du pays et vers les villes tandis que le transport maritime permet l'exportation vers l'Europe¹⁶⁶. Or, même si les vastes étendues

¹⁵⁹ Joan Thirsk, « Agrarian History » *supra* note 154 aux pp 170 et ss ; Poussou, *supra* note 86 aux pp 231-232.

¹⁶⁰ Larguier et Bodinier, *supra* note 60 à la p 133.

¹⁶¹ Poussou, *supra* note 86 aux pp 320-321. Entre la fin du 16^e et le début du 19^e siècle, la population de l'Angleterre double alors que le nombre de travailleurs agricoles augmente faiblement, sauf pendant la moisson, créant des emplois temporaires et une certaine précarisation. À l'opposé, le modèle français réclame plus de main-d'œuvre.

¹⁶² Fumey, *supra* note 54 à la p 22 ; *ibid* à la p 233. Les *openfields* et les petites/moyennes exploitations vont coexister avec les grands domaines enclos jusqu'à 1750. La population urbaine influence l'importance de la productivité agricole. Ainsi, les villes anglaises se remplissent plus vite que les villes françaises, faisant en sorte de stimuler la production agricole à grande échelle pour approvisionner les villes (voir Chevet, *supra* note 98 aux pp 31-32). Selon Chevet, la montée du prolétariat serait surtout attribuable à la croissance démographique plutôt qu'à la concentration des terres par les *enclosures* (voir *ibid* à la p 109).

¹⁶³ Poussou, *supra* note 86 à la p 304.

¹⁶⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 24.

¹⁶⁵ *Ibid* aux pp 24-25. Le terme « plantation » désigne une exploitation agricole de grande dimension et à forte valeur commerciale dont la production est essentiellement destinée à la vente vers des marchés internationaux. L'OIT la définit dans la *Convention (n°110) sur les plantations* (OIT, Conférence internationale du travail, 42^e session, 1958) comme une exploitation agricole située dans une région tropicale ou subtropicale et qui emploie des travailleurs salariés. La *Convention n°110* établit également une liste exhaustive des produits commerciaux cultivés qui font de l'exploitation une plantation, comme le café, le thé, le tabac, le caoutchouc, les bananes, le coton, les agrumes, etc. Elle exclut de son application les entreprises familiales, les petites exploitations qui produisent pour le marché local et qui n'emploient pas régulièrement des travailleurs salariés.

¹⁶⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 25 ; Chen, *supra* note 57 à la p 1274.

de la plantation commerciale rendaient impératif l'emploi de nombreux travailleurs, on constate que les fermiers avaient de la difficulté à dénicher de la main-d'œuvre, non pas en raison d'un manque de travailleurs disponibles, mais à cause de la réticence des individus à travailler la terre sans en récolter les fruits¹⁶⁷. Ainsi, les *farmers* américains se sont heurtés vers la fin du 19^e siècle à une pénurie de main-d'œuvre stable pour leur industrie florissante, car « les ouvriers agricoles attendaient de s'installer à leur compte »¹⁶⁸.

En Amérique latine, bien que les techniques agricoles et la science agronomique fussent déjà développées, l'arrivée des conquérants européens va introduire de nouvelles méthodes d'exploitation, basées sur l'utilisation maximale des espaces disponibles¹⁶⁹. Plus tard, les États-Unis, aidés par leur maîtrise des transports, vont transposer au sud le mode d'exploitation des plantations, notamment au Brésil et dans les Antilles, qui possèdent des climats favorables à des produits de consommation populaire¹⁷⁰. Il faut mentionner que les plantations, par leur ampleur, représentent le mode d'exploitation du sol par excellence pour la commercialisation massive de ces produits¹⁷¹. Gilles Fumey résume l'importance des plantations :

Économiquement donc, la plantation est [...] devenue, pour les métropoles européennes et les premières firmes multinationales américaines, un véritable système d'exploitation agro-commerciale que l'accumulation du capital a toujours, même en période de crise des prix, renforcé¹⁷².

L'économie de plantation agro-exportatrice, « profondément renforcée par les structures capitalistes américaines - et européennes, par la suite »¹⁷³, sera également implantée en Afrique et en Asie au courant du 19^e siècle¹⁷⁴. Les marchands et commerçants européens et

¹⁶⁷ Selon Gilles Fumey, ce n'est pas avant le 20^e siècle que le rapport de l'Homme à la terre a réellement changé, passant de la sacralisation du sol à son exploitation à des fins purement commerciales (voir Fumey, *supra* note 54 à la p 36).

¹⁶⁸ *Ibid* à la p 25.

¹⁶⁹ *Ibid* aux pp 29-30. L'élevage, par exemple, a été introduit par les colons européens comme méthode plus adaptée pour de vastes territoires.

¹⁷⁰ *Ibid* à la p 31. Ces produits populaires sont, entre autres, les épices, le sucre, le thé, le café, le cacao et le tabac. C'est d'ailleurs le tabac qui est à l'origine des premières cultures commerciales en Amérique.

¹⁷¹ *Ibid* à la p 32.

¹⁷² *Ibid*.

¹⁷³ *Ibid*.

¹⁷⁴ Les notions de propriété de la terre entrent nécessairement en conflit dans un contexte de colonialisme puisque les Européens cherchent d'une certaine manière à exploiter les terres de leurs colonies d'une manière qui n'est pas nécessairement conforme avec leurs modes ancêtraux de culture. Ainsi, les théories de Vattel, Vitoria et Grotius imposent aux autochtones leur propre conception de la propriété, susceptible d'entraîner des conflits (voir généralement Cavallar, *supra* note 65). Olivia L. Zirker explique que l'Afrique du Sud pré-coloniale, dont certaines tribus étaient essentiellement agricoles, ne connaissait pas la notion de propriété individuelle de la terre, les agriculteurs travaillant plutôt ensemble au sein de sociétés tribales nommées « *chiefdoms* ». Le droit de propriété sud-africain en était un imparfait, où la disposition d'un bien dépendait de

américains vont créer de véritables cités dans ces régions, avec un système de transport développé, dont le but ultime est d'optimiser les profits tirés de l'agriculture par les métropoles. Fumey souligne que l'imposition de ce système d'exploitation agricole est parfois associée aux problèmes contemporains des pays du Sud, devenus « sous-traitants des pays industriels qui prennent en charge leurs productions »¹⁷⁵ :

[A]ujourd'hui on impute souvent [aux grandes plantations] d'avoir créé, du moins aggravé les structures inégalitaires des sociétés dans lesquelles elles ont œuvré et, par là, retardé l'enrichissement et la démocratisation de ces pays et régions, « sous tutelle ». Le coût démographique et social de cette évolution d'une agriculture aux formes quasi féodales à une agriculture de type industriel pèse encore aujourd'hui dans le développement des pays tropicaux¹⁷⁶.

Or, les plantations exigent une main-d'œuvre abondante vue l'étendue des territoires, et pour pallier à la pénurie de main-d'œuvre, les États-Unis auront recours à l'esclavagisme, ou ce que Jim Chen appelle le « péché originel » du pays¹⁷⁷. Évidemment, l'esclavagisme n'a pas commencé aux États-Unis. Dès la découverte des Amériques et de ses nombreuses ressources populaires, comme le tabac ou la canne à sucre, les colons européens ont utilisé des esclaves pour travailler sur les larges territoires agricoles pratiquement inhabités, mais requérant une forte main-d'œuvre pour son exploitation¹⁷⁸.

Les États-Unis n'ont donc pas « inventé » l'esclavagisme, mais ils ont compris l'importance commerciale des plantations et se sont laissé tenter par la facilité et la rentabilité qu'implique l'esclavagisme¹⁷⁹. Si l'on a souvent dit dans l'industrialisation que le travailleur se faisait traiter comme une marchandise, l'esclave en était littéralement une :

la consultation des autres. Ainsi, les titres européens de propriété auraient été invalides en droit : si les Anglais se sont octroyés des droits sur les terres à leur arrivée en 1795 en prétendant que les chefs de tribu les leur avaient accordés, cette présomption était erronée puisque les chefs africains ne « possédaient » pas la terre au sens européen (voir Olivia L. Zirker, « This Land is my Land : The Evolution of Property Rights and Land Reform in South Africa » (2002-2003) 18 Conn. J. Int'l L. 621 aux pp 624-625).

¹⁷⁵ Fumey, *supra* note 54 à la p 33.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Chen, *supra* note 57 à la p 1277. Péché originel parce que, fascinés par l'étendue du territoire et donc des opportunités qu'offraient l'Amérique, les fermiers américains ont touché au fruit défendu de l'asservissement et de l'exploitation humaine pour parvenir à leurs fins.

¹⁷⁸ Fumey, *supra* note 54 à la p 31. Dix millions d'Africains seront déportés entre 1500 et 1870 vers ces plantations.

¹⁷⁹ Chen, *supra* note 57 à la p 1325. Cette avidité commerciale va d'ailleurs mener à l'annexion par les États-Unis de la moitié du Mexique en 1848 afin d'étendre ses terres cultivables. En effet, le Mexique a cédé aux États-Unis plus d'un million de km² de territoire au terme de la guerre américano-mexicaine de 1846 à 1848, qui s'est conclue par le *Traité de Guadalupe Hidalgo* (*Treaty of Peace, Friendship, Limits, and Settlement with the Republic of Mexico*, signé le 2 février 1848 et ratifié le 30 mai 1848, en ligne : The Library of Congress, Hispanic Reading Room : <<http://www.loc.gov/rr/hispanic/ghtreaty/>>). Pour bien comprendre l'ampleur du territoire agricole acquis par les États-Unis dans le cadre de cette transaction, la cession couvre les territoires de la Californie, du Nevada, de l'Utah, et une partie des États de l'Arizona, du Colorado, du Nouveau-Mexique et du Wyoming.

le droit ne s'appliquant pas à eux, ils étaient à l'entière disposition des fermiers¹⁸⁰. Encore aujourd'hui les fermiers américains engagent une main-d'œuvre bon marché en provenance de l'Amérique latine afin de travailler dans les plantations postindustrielles¹⁸¹. Cette main-d'œuvre constitue un bassin important de travailleurs migrants, en situation régulière ou non, une catégorie de plus en plus nombreuse au sein des TAS, comme nous le verrons plus loin.

Jim Chen explique que l'agriculture s'est vite attribuée un pouvoir politique important, favorisé par la répartition des sièges aux chambres haute et basse du Congrès américain. En effet, la Constitution américaine originelle de 1789 favorisait politiquement les États agricoles esclavagistes¹⁸² : « *The Original Constitution so blessed agriculture that farm interests enjoyed nearly two centuries of political dominion through disproportionately favorable representation in virtually every national and state legislative body* »¹⁸³.

Ce *dominion* politique a évidemment entraîné un avantage économique aux agriculteurs. Le contraste au sein des États-Unis est frappant : les fermes du Nord, basées sur le travail libre, sont essentiellement de petites fermes de subsistance, tandis que les énormes plantations du Sud produisent massivement, essentiellement pour l'exportation¹⁸⁴. Même après la guerre civile (1861-1865) et l'abolition de l'esclavage, le passé agricole des États-Unis influencera son futur économique, dominé par le commerce agricole dû à la disproportion du vote rural¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Chen, *supra* note 57 à la p 1277.

¹⁸¹ *Ibid* à la p 1325.

¹⁸² *Ibid* aux pp 1276-1278 : Chen fait notamment référence au partage des sièges entre la chambre haute du Congrès américain, qui accordait deux sièges par État, favorisant donc les États moins populeux, en majorité les États ruraux, et ouvrant la porte au lobbyisme des fermiers. Mais la Constitution américaine aurait également sanctionné l'esclavagisme comme outil économique de la ferme : en effet, bien que les sièges de la chambre basse du Congrès américain fussent accordés proportionnellement à la population, le calcul était basé sur le nombre de « personnes libres » auquel on ajoutait le trois cinquième des « autres personnes ». Ces dispositions favorisaient donc plus de sièges aux États qui abritaient plus d'esclaves, donc les États agricoles. Utilisant leur pouvoir à la chambre, les esclavagistes ont notamment pu obtenir un moratoire de 21 ans empêchant toute interférence législative sur l'importation d'esclaves. Si les dispositions sur l'esclavagisme de la Constitution favorisaient nécessairement les fermiers, c'est qu'eux seuls employaient des esclaves pour leurs exploitations, les manufactures n'y ayant pas ou presque pas recours. Ainsi, les fermiers ont réussi à exercer un contrôle sur les décisions et profiter de la croissance économique du pays : « *agriculture claimed the first and fattest fruits of the constitutional harvest* » (*ibid* à la p 1278).

¹⁸³ Plusieurs lois faisant partie de « l'agenda du développement » de la politique agricole américaine ont favorisé l'expansion de l'agriculture, notamment la *Homestead Act* de 1862, octroyant des terres à des exploitants individuels, et la *Pacific Railway Act* de 1862, améliorant le transport entre les capitales agraires (*voir ibid* aux pp 1274-1275).

¹⁸⁴ *Ibid* à la p 1278.

¹⁸⁵ *Ibid* à la p 1279. Dans les années 1960, la Cour suprême des États-Unis a revu le partage géographique des sièges au Sénat dans une série de décision pour l'adapter en fonction de la population, affectant considérablement les intérêts agricoles qui, jusque là, considéraient le Sénat comme le protecteur des régions

Or, bien que l'esclavagisme soit un produit du désir de capitalisation des profits, les Sudistes américains n'en sont pas moins attachés à la valeur sacrée de la terre que ne le sont les Français, justifiant leurs moyens par la haute valeur morale du travail de la terre. Les Sudistes considèrent qu'il n'y a pas de salut en dehors du travail de la terre et cette perception influencera grandement les politiques protectionnistes des États-Unis en matière agricole. Dans le *Dixie*, surnom des États du Sud, le coton était religion, politique, droit, économie et art¹⁸⁶. Même la Cour suprême des États-Unis reconnaissait en 1932 que le coton était d'une telle importance pour l'Oklahoma qu'il en tenait du bien-être général et de la prospérité de cet État¹⁸⁷. C'est pourquoi l'urbanisation de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e siècle a créé un mouvement intellectuel et artistique important, l'agrarisme, condamnant l'industrialisme montant des zones urbaines¹⁸⁸. Les « agrariens » estimaient que l'agriculture devait obtenir la préférence économique et compter le plus grand nombre de travailleurs possible¹⁸⁹. Si l'idée de préférence économique en faveur de l'agriculture rappelle l'école physiocrate, elle est plutôt influencée par le romantisme sacré : l'homme doit être au service de la terre et ne peut prétendre dominer la nature, contrairement à ce que l'industrialisation suggère¹⁹⁰.

(*Baker v Carr* 369 U.S. 186 (1961) ; *Wesberry v Sanders* 376 U.S. 1 (1964) ; *Reynolds v Sims* 377 U.S. 533 (1964)). En effet, en 1940, 84 des 96 sénateurs représentaient des États dont au moins 20 % de la population était fermière (voir *Chen supra* note 57 à la p 1280). Il est à noter qu'aujourd'hui ces mêmes États n'ont pas la même proportion de population rurale, dû à l'exode urbain.

¹⁸⁶ *Ibid* à la p 1289. Le surnom *Dixie* est apparu pendant la Guerre de sécession et tirerait son origine de la ligne Mason-Dixon, ligne de démarcation géographique établie dans les années 1760 entre États esclavagistes du sud et États abolitionnistes du nord. L'expression désigne encore aujourd'hui la division culturelle entre le Nord et le Sud des États-Unis.

¹⁸⁷ *Ibid* à la p 1290.

¹⁸⁸ L'agrarisme désigne une idéologie et un mouvement social populaire en Europe et aux États-Unis à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle, dont l'objectif était de défendre les intérêts agraires et ruraux. L'agrarisme s'est ainsi souvent opposé à l'industrialisation. Aux États-Unis, l'agrarisme est associé au « *Southern way of life* » promu entre autres dans « *I'll Take My Stand : The South and The Agrarian Tradition* » (1930), une collection d'essais promouvant les valeurs agraires écrits par les « *Twelve Southerners* », un groupe d'hommes de lettre du Sud, incluant entre autres Donald Davidson, philosophe, Frank Lawrence Owsley, historien, Lyle H. Lanier, professeur d'université, Allen Tate, poète, Robert Penn Warren, écrivain et romancier, Stark Young, (voir *ibid* à la p 1291). L'idéologie agraire possède également une forte dimension romantique : la littérature et la musique du Sud ont en effet été hautement inspirées de la terre et de sa valorisation, opposant ses vertus à l'industrialisation, comme dans le roman classique de Margaret Mitchell, *Gone with the Wind*, publié en 1936.

¹⁸⁹ *Ibid* à la p 1292.

¹⁹⁰ *Ibid* aux pp 1294-1295. Soulignons toutefois que l'idéologie « agrarienne », bien qu'étant de mouvance populiste, était essentiellement bourgeoise et donnait peu d'importance aux propriétaires marginaux, aux tenanciers et aux travailleurs, souvent afro-américains. Ainsi, les « agrariens » ignorent les anciens esclaves, malgré leur apport majeur dans le développement de l'agriculture américaine (*ibid* à la p 1301).

Ce qu'il faut retenir c'est qu'avec l'arrivée de l'agriculture se crée les premières sociétés sédentaires, fondées non plus sur la subsistance, mais sur l'organisation du travail. Avec l'agriculture naît le commerce et ces deux activités resteront intimement reliées. Fumey retient trois éléments clés qui jettent les bases de l'intégration de l'agriculture à l'industrie et au commerce mondial : la révolution des transports qui décloisonne le monde, la révolution agricole anglaise qui impose un modèle d'exploitation individuelle favorisant la concentration des terres auprès de grands propriétaires et le mouvement constant des innovations techniques qui vont améliorer le rendement de la production agricole¹⁹¹. Ces trois éléments donnent également naissance au travailleur agricole. L'histoire se chargera en effet de tuer tous les espoirs des paysans, qui résidaient en fait dans des bases bien humbles : posséder son lopin de terre et le cultiver afin de faire vivre sa famille. Or l'économie de subsistance est incompatible avec la rentabilité commerciale. L'avènement progressif en Europe d'une économie de production va tuer le paysan et faire naître la classe ouvrière agricole de ses entrailles.

B. L'AGRICULTURE AU 20^E SIÈCLE : TRANSITION DIFFICILE VERS L'AGRICULTURE COMMERCIALE

On pourrait penser que l'étude du protectionnisme dans les politiques agricoles s'éloigne du sujet principal de ce travail qui est la liberté d'association des travailleurs agricoles, mais précisons dès maintenant qu'il n'en est rien : le protectionnisme des États dans ce domaine a un impact direct sur les travailleurs agricoles. Nous verrons en effet en deuxième et troisième parties que les réticences des États à protéger la liberté d'association des travailleurs agricoles, tant dans les sphères internationale que nationales, tirent leurs racines de leur désir de protéger un secteur qu'ils considèrent à la fois noble, de par son histoire, et fragile, en fonction de ses caractéristiques inhérentes et du jeu des concurrences commerciales auquel il est soumis.

L'agriculture est souvent sous-représentée dans les ouvrages de sciences sociales et politiques, mais les États n'en sont pas moins conscients de son importance politique et

¹⁹¹ Fumey, *supra* note 54 aux pp 33-34. Les innovations techniques en agriculture sont nombreuses à travers les siècles et vont de l'invention d'outils pour améliorer la productivité (moulins, systèmes améliorés de jachère) à des techniques permettant l'utilisation massive du sol (par exemple la riziculture inondée).

continuent de considérer l'alimentation comme un domaine d'action essentiel¹⁹². Ainsi, Chen explique qu'aux États-Unis, même si la menace sérieuse d'une pénurie alimentaire pour le pays est inexistante, la question de la réglementation agricole est souvent défendue comme une question de sécurité nationale et les décideurs politiques n'hésitent pas à contrôler les exportations et les programmes d'aide alimentaire¹⁹³. La menace de sanctions commerciales agricoles a d'ailleurs déjà été une arme des États et des organisations internationales contre les États parias¹⁹⁴.

i. Secteur économique fragile : l'activisme législatif en faveur des producteurs agricoles des pays industrialisés de la fin du 19^e siècle à aujourd'hui

L'intégration de l'agriculture dans une économie de marché plutôt qu'une activité de subsistance a progressivement exigé un plus grand encadrement de l'industrie. La révolution des transports a facilité l'acheminement des marchandises alimentaires, mais également l'importation de denrées étrangères dans les marchés nationaux, « [c]e qui désorganise parfois les systèmes de production en place.¹⁹⁵ » Dès la fin du 19^e siècle la France imposait des tarifs douaniers pour la quasi-totalité des produits d'agriculture, notamment pour se protéger des importations massives provenant des États-Unis¹⁹⁶. Toutefois, le protectionnisme en agriculture n'est pas seulement le fait de la compétition commerciale, mais relève également du souci de fournir à sa population une alimentation suffisante, ce qui demeure souvent une des préoccupations fondamentales des individus.

La surreprésentation paysanne dans plusieurs parlements européens et aux États-Unis a mené à la création de puissants lobbys agricoles, favorisant des mesures gouvernementales pour protéger le secteur¹⁹⁷. On estime que les problèmes de l'agriculture de la fin du 19^e siècle ne peuvent être réglés que par les pouvoirs publics : l'industrialisation progressive exige une meilleure formation générale et spécialisée des paysans, qui sont souvent illettrés, et des installations fermières mieux adaptées à une production de masse¹⁹⁸.

¹⁹² FAO, *La situation mondiale de l'alimentation. Le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, Rome, FAO, 2005 à la p 29 [FAO, « Situation mondiale de l'alimentation »].

¹⁹³ Chen, *supra* note 57 aux pp 1264-1265.

¹⁹⁴ *Ibid.* Chen réfère à l'embargo sur les grains imposé par les États-Unis à l'URSS pour protester contre l'invasion de l'Afghanistan en 1979 et à la menace de sanctions commerciales autorisée par la SdN pour dissuader la Yougoslavie de s'emparer du territoire albanaise.

¹⁹⁵ Fumey, *supra* note 54 à la p 61.

¹⁹⁶ *Ibid* à la p 62.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

Les États-Unis vont les premiers établir une politique agricole globale¹⁹⁹. En août 1921, l'*Agricultural Credit Act* est adoptée et crée un système bancaire auxiliaire pour les territoires agricoles, dans le but de prévenir les impacts d'une mauvaise récolte²⁰⁰. En 1922, le président Harding convoque la *National Agricultural Conference* afin de faire le point sur la situation de l'agriculture dans un contexte de crise économique²⁰¹. Cette conférence a notamment souligné le rôle important de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie américaine ; ce faisant le président a suggéré de meilleures accommodations financières pour les fermiers, des mesures pour prévenir les fluctuations résultant de productions désorganisées, des politiques spécifiques sur les transports²⁰², toutes des mesures qui ont le double objectif d'intégrer l'agriculture dans une économie de marché, mais avec le concours d'une forte protection étatique. En effet, la plupart des points soulevés à la conférence visent à solidifier la situation financière des fermiers à l'aide d'une intervention active de l'État. Le Secrétaire en agriculture, également présent à la conférence, indiquait qu'une action législative et un effort administratif et éducationnel de la part de l'État étaient essentiels afin d'assurer un futur stable pour l'agriculture, tant pour un niveau de vie attrayant pour les fermiers que pour nourrir les citoyens à des prix raisonnables²⁰³ : « La puissance agricole américaine s'est bâtie sur la générosité du contribuable régulièrement sollicité depuis les années qui ont précédé la Grande crise »²⁰⁴.

En effet, le paysage législatif américain tout au long du 20^e siècle se caractérise par de nombreux lois et programmes de soutien aux agriculteurs²⁰⁵ :

¹⁹⁹ Fumey, *supra* note 54 à la p 63. L'agriculture américaine au début du 20^e siècle est profondément anticapitaliste : les fermiers ne veulent pas augmenter leur production, la charge de travail concordante étant assimilée à des sources d'angoisse accrues. En effet, la production industrielle étaient perçue comme incompatible avec l'agriculture, d'où la revendication d'une réponse gouvernementale forte pour protéger l'industrie agricole (Chen, *supra* note 57 à la 1297).

²⁰⁰ Auteur inconnu, « The National Agricultural Conference in the United States » (1922) 6 Int'l Lab Rev 115 à la p 117 [« The National Agricultural Conference in the United States »].

²⁰¹ *Ibid* à la p 115. La conférence a regroupé quelque 300 représentants des intérêts de l'agriculture provenant de tous les États et également quelques représentants d'autres intérêts reliés, tels les industries, le transport, les finances.

²⁰² *Ibid*.

²⁰³ *Ibid* à la p 116.

²⁰⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 82.

²⁰⁵ Chen, *supra* note 57 à la p 1298. Chen fait référence à trois lois constituant les piliers des programmes fédéraux en agriculture : la *Soil Conservation and Domestic Allotment Act* (Pub L No 74-46, 49 Stat 163 (1936)), l'*Agricultural Marketing Agreement Act* (Pub L No 75-137, 50 Stat 246 (1937)) et l'*Agricultural Adjustment Act* (Pub L No 75-430, 52 Stat 31 (1938)). Ces lois visaient à imposer des quotas, à fixer les prix et à accorder un contrôle exclusif du marché par les fermiers. Les principales interventions de l'État américain sont d'abord un soutien au revenu des agriculteurs, des prêts favorables et des prix de soutien minimum et l'établissement de prix plancher fixés par la loi.

[C]haque crise conduit le gouvernement à soutenir les prix, aider les *farmers* à tenir les échéances dans le remboursement de leurs dettes par des prêts à long terme, améliorer les structures par des politiques volontaristes de bonification et d'aménagement²⁰⁶.

De telles interventions législatives sont encore là favorisées par le partage « antidémocratique » des sièges au Congrès : le *Federal Sugar Program*, qui fixe des quotas très stricts sur l'importation du sucre, pour ne pas faire baisser les prix sur le marché intérieur, a pu être adopté malgré le fait que le commerce du sucre ne concerne que huit États²⁰⁷. La portée protectionniste de ces lois est claire dans la mesure où elles visent explicitement à empêcher l'accès aux marchés américains aux agriculteurs de PED²⁰⁸.

Du même coup, l'influence des fermiers américains s'est faite sentir sur les politiques d'immigration ; à partir du moment où les populations rurales se sont désintéressées de l'agriculture et se sont dirigées vers les villes, les fermiers se sont tournés vers les travailleurs migrants mexicains : « *To this day, the United States is far more willing to import unskilled sugar-farming labor from Mexico than sugar itself* »²⁰⁹.

L'idée de la politique agricole du New Deal s'est tout de suite transposée en Europe. Par exemple, la France va fixer en 1933 un prix minimal pour le blé, puis adopter diverses lois dans les années 50 et 60 pour alléger le fardeau financier qui pouvait peser sur les exploitants agricoles²¹⁰. De nos jours, c'est la *Politique agricole commune* de l'Union européenne (ci-après « UE ») qui prévoit un système de subventions généreuses pour le secteur agricole : l'UE est ainsi responsable de 90 % des subventions à l'exportation mondiale, ce qui lui accorde une part importante dans le marché mondiale de l'exportation en agriculture²¹¹.

²⁰⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 83. Ainsi, en 1996, les États-Unis adoptent la *Freedom to Farm Act (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996* Pub L 104-127 (1996)), qui élimine les notions de prix plancher et permet aux fermiers de choisir leurs cultures en fonction des marchés mondiaux avec compensation sous forme de paiements directs par l'État.

²⁰⁷ Chen, *supra* note 57 aux pp 1283-1284. Ces huit États sont la Floride, la Louisiane, Hawaii, le Texas, le Minnesota, la Californie, le Dakota du nord et l'Idaho. Un panel international a décidé en 1989 que ces quotas contrevenaient à l'article XI du GATT (*supra* note 44) qui traite de l'élimination des restrictions quantitatives : voir *United States Restrictions on Imports of Sugar*, GATT PC Déc L/6514, supp n° 36 IBDD (1991) 331.

²⁰⁸ Chen, *supra* note 57 à la p 1285.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Fumey, *supra* note 54 aux pp 71-72.

²¹¹ Consumers international, « L'Accord sur l'Agriculture, après Seattle », Dossier d'information sur le Commerce et l'Économie n° 2 (novembre 2000) en ligne : <<http://www.consumersinternational.org>> à la p 1 [Consumers international]. Consumers international est une ONG internationale de défense des intérêts des consommateurs ; Matthew Newell, « Cotton, U.S. Domestic Policy, and Trade Wars : The Future of WTO Agriculture Negotiations » (2004-2005) 14 : 2 Minn J Global Trade 301 à la p 304 [Newell].

Selon Fumey, la plupart des politiques agricoles visent à améliorer la condition paysanne et ont donc à la base des finalités sociales²¹². Encore aujourd’hui, de nombreux pays considèrent l’agriculture comme un domaine d’action publique essentiel, mais dont les objectifs sont de plus en plus contradictoires²¹³. Les politiques agricoles n’ont pas les mêmes formes dans tous les pays, mais leur point commun, pour les pays industrialisés, est l’augmentation constante de leur coût : en 1996, les 20 premiers pays industrialisés avaient investi 185 milliards pour financer leurs politiques agricoles²¹⁴. Or, ces finalités sociales paraissent d’une étroitesse inouïe, puisqu’en favorisant les fermiers du Nord, on nuit considérablement aux producteurs des PED²¹⁵.

Pour ce qui est des PED, c’est l’autonomie politique qui va mener le développement agricole : leurs politiques agricoles reviennent souvent à maintenir les prix à un bas niveau pour faciliter l’accès à l’alimentation pour leur population et à taxer les importations pour protéger les marchés²¹⁶. Ainsi, dans ces pays pauvres à population nombreuse, l’agriculture ne suit pas entièrement une logique commerciale, car les impératifs de subsistance demeurent, mais le protectionnisme s’impose tout de même afin de sauvegarder une population rurale pauvre. Malheureusement, les PED ne voient pas le potentiel économique des zones rurales et vont souvent privilégier le développement des zones urbaines et du secteur industriel, parfois à coût d’impôts élevés tirés du secteur agricole²¹⁷. Nous verrons toutefois que la mondialisation et les politiques économiques imposées par les institutions financières et commerciales internationales aux PED vont mettre en péril cette mince protection.

²¹² Fumey, *supra* note 54 à la p 64.

²¹³ FAO, « Situation mondiale de l’alimentation », *supra* note 192 à la p 29. Le rapport donne l’exemple de législations qui visent à faire obstacle aux importations ou à fixer des prix, ce qui a pour effet d’augmenter les prix à la consommation et donc de nuire possiblement à la sécurité alimentaire de la population générale. D’un côté, on assure la survie des fermiers, mais de l’autre on nuit au bien-être des individus.

²¹⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 89 ; Consumers international, *supra* note 211 à la p 1 : les pays développés auraient dépensé en 1999 360 milliard \$ US pour l’agriculture (source OCDE), soit environ sept fois plus que l’aide accordée aux PED dans les programmes d’assistance internationale.

²¹⁵ FAO, « Situation mondiale de l’alimentation », *supra* note 192 à la p 29. Voir la partie I-C-ii, ci-dessous, pour l’analyse de l’impact des mesures économiques protectionnistes des États occidentaux sur les PED.

²¹⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 93.

²¹⁷ FAO, « Situation mondiale de l’alimentation », *supra* note 192 à la p 30. Pour tenter de contrer l’abandon des campagnes, les gouvernements ont adopté de nombreuses mesures coûteuses pour maintenir un accès approprié à l’alimentation, menant à l’alourdissement de la dette extérieure et finalement à la mise en place des programmes d’ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale (voir *ibid*). Ces programmes de réformes économiques exigent entre autres la privatisation des entreprises d’État, le démantèlement des programmes d’assistance gouvernementale, tels que les subventions agricoles, et l’ouverture des marchés internes aux investisseurs étrangers.

ii. Syndicalisme agricole dans un contexte de protectionnisme : producteurs agricoles influents contre salariés à la traîne du mouvement syndical

L'organisation syndicale en agriculture est relativement faible. Pour Chen, l'organisation fait défaut parce que la main-d'œuvre agricole en est une peu qualifiée qui dispose de peu d'autres options et qui, de ce fait, ne s'autorise pas à faire des revendications : « *workers with options quit farmwork* »²¹⁸. Historiquement toutefois, la main-d'œuvre agricole a longtemps été accessoire à une production agricole de faible ampleur et les coûts salariaux étaient généralement faibles. Outre leur faiblesse en nombre, les TAS sont caractérisés par leur docilité et leur isolement les uns par rapports aux autres, rendant leur organisation difficile²¹⁹. Les milieux agricoles furent donc plus lents à réagir et à s'organiser en l'absence de chefs rassembleurs, du manque d'instruction des agriculteurs et de la « méfiance naturelle du paysan vis-à-vis les idées et les entreprises nouvelles »²²⁰.

Le syndicalisme agricole, fondé sur le modèle ouvrier, prendra naissance vers la fin du 19^e siècle²²¹. Les premières associations professionnelles agricoles regroupent essentiellement les producteurs agricoles, alors que l'agriculture est encore de petite envergure et ne compte pas autant de TAS qu'aujourd'hui²²². C'est le cas des premières organisations agricoles de France, qui regroupaient surtout des propriétaires fonciers, comme la Société des agriculteurs de France créée en 1867²²³. La loi de mars 1884 sur le syndicalisme a ouvert la voie à la formation des premiers syndicats paysans : « Leur action était tournée vers le service [...] et non la politique, ce qui leur valut un succès rapide : en 1914, près de 6000 syndicats rassemblaient plus d'un million d'adhérents »²²⁴. En 1940, il y aurait eu déjà plus de 20 000 associations agricoles, regroupées en une quarantaine d'unions régionales regroupées sous l'Union Nationale des Syndicats agricoles²²⁵. En 1946,

²¹⁸ Tel que cité dans Chen, *supra* note 57 à la p 1282.

²¹⁹ Aubin et Bouveresse, *supra* note 62 à la p 114.

²²⁰ Gérard Filion, *Le syndicalisme agricole*, Québec, L'Action Catholique, 1941 à la p 17 [Filion].

²²¹ Fumey, *supra* note 54 à la p 62.

²²² L'association de cultivateurs vise surtout à permettre à ceux-ci d'améliorer leur productivité et leur rentabilité, afin de mieux s'insérer dans une économie de masse (voir « The National Agricultural Conference in the United States », *supra* note 200 aux pp 116-117). À la *National Agricultural Conference* de 1922, les représentants présents ont beaucoup insisté sur l'importance de leur organisation pour améliorer leur situation financière à travers une gestion efficace de leur production.

²²³ Fumey, *supra* note 54 à la p 73.

²²⁴ *Ibid.* Dès 1884, une trentaine de syndicats agricoles étaient créés (voir Filion, *supra* note 220 à la p 17).

²²⁵ *Ibid.*

la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) devient la seule représentante en France des agriculteurs²²⁶.

Ce que le syndicalisme agricole a amené en France s'entend surtout de l'établissement d'institutions cadres dans le domaine de l'agriculture comme les coopératives ou les caisses d'épargne ou de crédit mutuel, offrant une forme de protection sociale pour les agriculteurs²²⁷. La lutte des syndicats français est liée aux problèmes contemporains de l'agriculture auxquels les États ont répondu par des politiques agricoles élaborées :

Ces organisations professionnelles qui ont servi de support à la politique agricole menée par l'État depuis les années soixante sont toutes nées des initiatives des agriculteurs contre les calamités naturelles, les crises économiques, les variations des marchés²²⁸.

Aux États-Unis, on milite pour des lois favorisant l'organisation des fermiers, afin d'améliorer la gestion des stocks, la vente, le transport, autant de mesures qui amélioreraient la vie des cultivateurs en augmentant temps, qualité et quantité²²⁹. Ainsi, à la *National Agricultural Conference* de 1922, les agriculteurs ont demandé des mesures législatives, d'abord pour ne pas entraver la création d'organisations de fermiers et ensuite pour établir clairement leur droit d'organisation²³⁰. Le modèle de la coopérative, gérée par les producteurs agricoles, est privilégié afin de permettre la pleine indépendance des agriculteurs : « *[I]t is a fundamental right of farmers that they should organise in order to handle the inherent problems of their industry* »²³¹.

Les cultivateurs voient ces coopératives comme devant servir leurs intérêts, mais également l'intérêt public : si les fermiers doivent recevoir une juste rétribution pour leur travail, la coopérative doit également s'assurer de réduire les coûts de la vie en général pour les consommateurs²³². Un des interlocuteurs à la conférence précisait par exemple que la coopérative agricole ne pouvait servir à fixer artificiellement des prix dans le seul avantage de l'agriculteur, contrôler arbitrairement les fournitures, permettre des gaspillages évitables ou faire des profits qui ne reflètent pas le jeu de l'offre et la demande, puisque la coopérative a également une responsabilité envers le bien-être commun²³³. Ainsi, les

²²⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 74.

²²⁷ *Ibid.* L'État français participe au financement de la protection sociale à travers la Mutualité sociale agricole, notamment à cause d'une population rurale vieillissante (voir *ibid* à la p 75).

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ « The National Agricultural Conference in the United States », *supra* note 200 aux pp 116-117.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid* aux pp 117-118.

²³² *Ibid* à la p 118.

²³³ *Ibid.*

agriculteurs présents à la *National Agricultural Conference* de 1922 reconnaissaient les répercussions potentielles de leurs décisions commerciales sur la population en général.

Paradoxalement, les fermiers présents à la conférence ne sont pas préoccupés par les travailleurs en général. En effet, certains participants ont suggéré de réduire les salaires de la main-d'œuvre ferroviaire afin de diminuer les coûts de transport, tandis que le programme final de la conférence, qui suggère des recommandations de politiques au gouvernement, demande de diminuer les salaires des travailleurs agricoles²³⁴. Ainsi, les cultivateurs américains encourageaient des mesures restrictives du travail pour protéger leurs intérêts.

Les premières associations professionnelles canadiennes rassemblent également des cultivateurs qui cherchent à protéger leurs intérêts communs. Un ouvrage intitulé *Le syndicalisme agricole*, rédigé par Gérard Filion, secrétaire général de l'Union Catholiques des Cultivateurs²³⁵, offre un portrait intéressant de la situation des corporations agricoles au Québec et au Canada au début du 20^e siècle.

Si les premières corporations de producteurs agricoles sont de mouvance sociale, c'est d'abord par rejet de l'insensibilité de l'industrialisation qui vide les régions :

En même temps que les travailleurs industriels subissaient la contrainte de leurs patrons, les paysans d'Europe et les agriculteurs d'Amérique passaient insensiblement sous le joug du commerce et de l'industrie. Avant le siècle dernier l'agriculture avait été, et cela depuis le commencement du monde, principalement familiale. [...]

Le développement des villes vint tout à coup révolutionner cette économie séculaire. L'agriculture se mit à produire davantage, d'abord pour nourrir des populations urbaines de plus en plus nombreuses, ensuite pour vendre dans les pays étrangers. Il s'organisa dès lors un commerce considérable des produits agricoles; les intermédiaires se multiplièrent; la spéculation, alimentée par la finance, se mit de la partie, de telle sorte qu'en peu d'années les agriculteurs tombèrent, sans trop s'en apercevoir, à la merci d'une nuée d'intermédiaires petits et gros qui les écumaient²³⁶.

Il s'en trouve toujours au 20^e siècle pour glorifier l'agriculture, au-dessus de toutes les autres activités : « Un pays où l'agriculture va bien est généralement un pays prospère. L'industrie sous toutes ses formes [...] aide grandement la prospérité générale parce qu'elle donne du travail aux ouvriers et fournit des marchés à l'agriculture »²³⁷.

²³⁴ « The National Agricultural Conference in the United States », *supra* note 200 à la p 119.

²³⁵ Filion, *supra* note 220.

²³⁶ *Ibid* à la p 16.

²³⁷ *Ibid* à la p 8.

Toutefois, Filion constate que le droit d'association n'est pas admis pour tous et est refusé entre autres aux cultivateurs alors qu'« [...] il est tout à fait conforme à la nature de l'homme que les personnes qui font le même travail s'associent entre elles pour défendre leurs intérêts communs »²³⁸. Il définit le droit d'association comme un droit naturel de tout homme d'unir ses forces pour réaliser une fin commune, permise et honnête, puisque l'association « correspond à un besoin intime de l'homme », un besoin inné d'entraide²³⁹. Filion estime également que le droit d'association des cultivateurs découle du droit de propriété et de la liberté de disposer de sa terre et de ses biens à sa guise, faisant en sorte qu'ils puissent s'associer pour faire fructifier davantage ses terres²⁴⁰. C'est là d'ailleurs que la définition de l'association de propriétaires et l'association de travailleurs diffère, car le travailleur salarié n'est pas propriétaire ni de la terre qu'il travaille ni des outils qu'il utilise.

Pourtant, Filion dresse constamment le parallèle avec le syndicalisme, relatant notamment ses fondements, soit la lutte de masses ouvrières exploitées et désabusées. Ce même malaise, quoique à une moindre mesure, se retrouverait également à l'origine des associations agricoles²⁴¹. Ainsi, on vante l'esprit syndical, « qui est un esprit de famille, un esprit de sacrifice, un esprit de charité »²⁴². Les cultivateurs doivent agir comme des frères, d'autant plus que leur métier leur enseigne à faire des sacrifices²⁴³. Les cultivateurs dans l'association ne doivent pas chercher le profit pour eux-mêmes, mais travailler au bénéfice de tous²⁴⁴.

Comme dans le milieu syndical, l'association doit être libre, le cultivateur ne peut être forcé de joindre une association et elle doit être autonome face à toute ingérence extérieure, afin de mener à bien son rôle d'éducation, de protection des membres et d'organisation des services professionnels²⁴⁵. Finalement, pour Filion, le syndicalisme agricole doit observer une neutralité politique, c'est-à-dire qu'il doit s'abstenir de rechercher le pouvoir ou l'accès au gouvernement : si les syndicats doivent s'intéresser aux questions d'ordre public qui affectent leurs intérêts, s'ils doivent faire valoir leur opinion, ce doit être dans le seul intérêt

²³⁸ Filion, *supra* note 220 aux pp 7 et 20.

²³⁹ *Ibid* aux pp 20-21 : « Malheur à l'homme seul, car lorsqu'il sera tombé, il n'aura personne pour le relever » (tel que cité dans *ibid* à la p 21).

²⁴⁰ *Ibid* à la p 22.

²⁴¹ *Ibid* à la p 25.

²⁴² *Ibid* à la p 46.

²⁴³ *Ibid* aux pp 47-48.

²⁴⁴ *Ibid* à la p 50.

²⁴⁵ *Ibid* aux pp 51-53.

de leurs membres et non pas d'un parti politique²⁴⁶. Les partis politiques ne devraient pas non plus chercher à infiltrer ou influencer les associations agricoles²⁴⁷.

L'Union Catholique des Cultivateurs (ci après « UCC ») est la principale et première association professionnelle agricole d'importance au Québec. Dès les années 1860, on voit la naissance de clubs agricoles, de cercles qui vont éventuellement joindre leurs forces pour créer en 1875 l'Union Agricole Nationale (ci-après « UAN »)²⁴⁸. L'UAN s'était donnée comme principes d'améliorer la condition matérielle et intellectuelle de la classe agricole, de rassembler les cultivateurs afin de veiller à leurs propres intérêts et avancer leurs causes, de favoriser la bonne entente, de faciliter le règlement de différends par l'arbitrage et de travailler à établir et mettre en œuvre une législation favorable à l'agriculture²⁴⁹. Malgré une prise de position neutre en matière de politique, les membres de l'UAN s'entendirent pour demander une aide financière au ministère de l'agriculture²⁵⁰. Six ans plus tard, les cercles agricoles obtenaient une existence légale et recevaient une aide financière gouvernementale, tuant du même coup leur autonomie, puisque dès lors ils relevaient du Conseil d'Agriculture et de sa réglementation²⁵¹. Ainsi, « petit à petit, [les cercles] se sont transformés en sociétés de production agricole et ont perdu leur caractère d'association professionnelle »²⁵², puisqu'ils délaissaient leur indépendance au profit d'un support financier.

²⁴⁶ Filion, *supra* note 220 à la p 54.

²⁴⁷ *Ibid* à la p 55. Le syndicalisme de Filion est d'inspiration essentiellement chrétienne, ce qui dans le secteur agricole est cohérent avec la perception sacrée accordée à la terre. Ce faisant, Filion encourage un syndicalisme agricole s'inspirant et faisant valoir les directives de la doctrine sociale de l'Église, afin de défendre leurs intérêts et aider à préserver la foi et la morale, doctrine sociale basée sur les notions de justice et de charité (voir *ibid* aux pp 57-58).

²⁴⁸ *Ibid* aux pp 65-66.

²⁴⁹ *Ibid*.

²⁵⁰ *Ibid* aux pp 66-67.

²⁵¹ *Ibid* aux pp 67-68.

²⁵² *Ibid*. L'Union des producteurs agricoles (UPA), successeure de l'UCC, semble également perdre de sa légitimité. L'UPA regroupe les syndicats de producteurs agricoles au Québec et agit comme un lobby auprès du gouvernement. Elle fait depuis quelque temps l'objet d'une opposition de plus en plus forte de la part des producteurs eux-mêmes, qui dénoncent son monopole de représentation. Dans la dernière décennie, trois groupes syndicaux dissidents ont été créés : l'Union paysanne, l'Union des agriculteurs libres et les Céréaliers du Québec (voir Claudette Samson, « Un nouveau syndicat agricole contestera l'UPA », *Le Soleil* (7 septembre 2011) en ligne : Cyberpresse.ca <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/affaires/agro-alimentaire/201109/06/01-4432039-un-nouveau-syndicat-agricole-contestera-lupa.php>>). L'Union paysanne critique en particulier les cotisations obligatoires et la promotion d'un modèle unique de production agricole, qui rejette les petites exploitations agricoles (voir Union paysanne, « Le monopole syndical et agriculture », en ligne : Union paysanne. l'Alliance de la Terre et de la Table <<http://www.unionpaysanne.com>>). De plus, si l'UPA se présente comme une organisation consciente socialement et soucieuse du bien-être des travailleurs en agriculture, elle a tout de même fait des pressions politiques pour empêcher toute autre forme de représentation des travailleurs agricoles : voir Adelle Blackett, « Situated Reflections on International Labour Law, Capabilities, and Decent Work : The Case of Centre

L’UCC est née en 1924 suite au Congrès de Québec qui visait à étudier les problèmes de l’agriculture et suggérer des solutions²⁵³. Le Congrès propose alors diverses mesures, dont l’établissement d’un crédit agricole, l’organisation d’un système d’enseignement agricole à travers la province, la diminution des taux de transport des produits agricoles et l’arrêt de l’immigration. Il crée également l’UCC, basée sur les principes d’autonomie, d’indépendance et de neutralité politique²⁵⁴. L’UCC regroupe uniquement les agriculteurs et ceux qui vivent par et pour l’agriculture²⁵⁵. Son but est de défendre les intérêts de la profession agricole : « [l]e syndicalisme agricole a pour fonction de défendre ces intérêts généraux auprès de l’État, des corps publics et des autres associations »²⁵⁶. Ironiquement, l’UCC, qui se réclamait des principes syndicaux, va par la suite s’impliquer pour limiter la portée des droits syndicaux des travailleurs agricoles saisonniers du Québec²⁵⁷.

L’UCC réussira à obtenir de nombreux acquis au niveau public dans les années 20 et 30, que ce soit les crédits agricoles, les écoles agricoles, les exemptions de taxe sur certains produits utiles à l’agriculture ou un moratoire sur les dettes agricoles²⁵⁸. Au niveau fédéral, l’UCC obtiendra l’imposition d’un droit de douane sur l’importation de beurre étranger et l’exemption du service militaire pour les fils de cultivateurs²⁵⁹. Ces deux mesures sont importantes ; la première parce qu’elle illustre un protectionnisme non couvert et la deuxième parce qu’elle démontre l’importance à l’époque de la famille dans le travail agricole. Ainsi, Filion estime que l’UCC doit aller plus loin et obtenir l’exemption du service militaire pour tous les jeunes cultivateurs, « de telle sorte que l’agriculture ne soit pas désorganisée faute de main-d’œuvre »²⁶⁰. Il souligne également que les prix des produits agricoles devraient augmenter au même rythme que la hausse des coûts de production et de la vie²⁶¹.

Maraîcher Eugène Guinois », (2007) RQDI (Hors-série) 223 à la p 240 [Blackett, « Situated Reflections »]. Tout au plus, l’UPA aurait adopté un code de bonnes pratiques en relations humaines en horticulture qui, selon Blackett, prévoient des conditions tellement minimales qu’elles laissent penser que l’UPA et le gouvernement du Québec, qui a financé en partie le code, sont bien au fait des conditions de travail inhumaines qui prévalent sur les fermes québécoises.

²⁵³ Filion, *supra* note 220 à la p 71.

²⁵⁴ *Ibid* aux pp 72-74. On constate que de nombreuses mesures ressemblent à celles proposées à la *National Agricultural Conference* tenue aux États-Unis en 1922 (Voir la discussion sur la *National Agricultural Conference* aux pp 42 et 46-47, ci-dessus).

²⁵⁵ *Ibid* à la p 82.

²⁵⁶ *Ibid* à la p 106.

²⁵⁷ Voir la partie III-A-iv, ci-dessous, pour l’analyse de cette question.

²⁵⁸ Filion, *supra* note 220 à la p 107 (ces mesures ont été obtenues du gouvernement provincial québécois).

²⁵⁹ *Ibid* à la p 108.

²⁶⁰ *Ibid* à la p 109.

²⁶¹ *Ibid*.

Dans le reste du Canada, à la même époque, les principaux mouvements organisationnels se rattachent aux Fermiers Unis, aujourd’hui la National Farmers Union²⁶². Les premiers Fermiers-Unis sont ceux de la Saskatchewan, suivis par des associations semblables au Manitoba et en Alberta, majoritairement des cultivateurs de grains²⁶³. L’Ontario suivit peu de temps après, en 1914, créant les *United Farmers of Ontario*²⁶⁴. Ces associations se sont très tôt impliquées politiquement. Les groupes des prairies formèrent le Parti progressiste, au Fédéral²⁶⁵. En Ontario, le sujet de la conscription des fils de cultivateurs pousse ceux-ci à se présenter aux élections de 1919, où ils obtinrent 43 sièges, s’emparant ainsi de l’administration de la province²⁶⁶. Depuis, les *United Farmers of Ontario* vont établir des services professionnels tels les coopératives, les caisses populaires et les mutuelles²⁶⁷. Ce que l’on constate des associations canadiennes de cultivateurs c’est à quel point elles ont changé au fil du 20^e siècle, passant de syndicats à vocation communautaire et sociale à des lobbys puissants et influents politiquement, mais de plus en plus loins des intérêts de la paysannerie.

Syndicalisme contemporain

De nos jours, le niveau de représentation syndicale des TAS est plutôt bas dans la plupart des pays, compte tenu de difficultés techniques comme les larges territoires géographiques et les difficultés de transport, mais également des réticences des gouvernements à faciliter la syndicalisation des TAS²⁶⁸. Les conflits civils nuisent également à l’avancement du dialogue social. En Amérique latine par exemple, de nombreux pays sortent de dictatures aux lois répressives dont le démantèlement se fait trop lentement. Les régimes dictatoriaux ont laissé assez de traces pour maintenir une culture politique méfiaante envers les syndicats, menant au « maintien d’un système légal qui facilite l’impunité des violeurs des droits fondamentaux des travailleurs »²⁶⁹.

²⁶² Filion, *supra* note 220 à la p 18.

²⁶³ *Ibid* à la p 61. Un de ces cultivateurs, W.R. Motherwell, allait devenir plus tard ministre fédéral de l’agriculture dans le cabinet King.

²⁶⁴ *Ibid* à la p 62.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid* à la p 63.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 35.

²⁶⁹ Gerardo Iglesias et Ariel Celiberti, « Agriculteurs d’Amérique latine - les alternatives à l’exclusion » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l’agriculture) 17 à la p 19 [Iglesias et Celiberti].

Toutefois, bien que le secteur agricole soit désorganisé, des syndicats, fédérations et confédérations de travailleurs agricoles existent tant aux niveaux national, régional qu'international. On les retrouve principalement dans des fermes commerciales ou des plantations, surtout dans des PED où l'agriculture demeure une activité économique dominante²⁷⁰. Les TAS peuvent être intégrés dans des syndicats généraux, c'est-à-dire au sein de regroupements de travailleurs des secteurs industriels et commerciaux ; on retrouvera cette forme d'association dans les pays industrialisés où la main-d'œuvre agricole est moins importante et où les syndicats agricoles peuvent ainsi bénéficier du support d'organisations plus grandes²⁷¹. Dépendamment des lois nationales, un syndicat agricole peut être associé à une entreprise ou être sectoriel²⁷².

Sans prétendre faire une liste exhaustive de toutes les associations syndicales agricoles existantes, il peut être utile d'en nommer quelques unes pour dresser un portrait de la syndicalisation en agriculture au 21^e siècle. La principale fédération internationale est l'Union internationale des travailleurs de l'alimentaire (ci-après « UITA »). L'UITA regroupe 336 syndicats affiliés dans 120 pays et couvre plus de 12 millions de travailleurs de différents secteurs reliés entre eux d'une manière ou d'une autre, ce qui a pour avantage de donner plus de forces lors des négociations. L'UITA vise en effet à établir des liens entre les syndicats à tous les niveaux de la chaîne de production alimentaire²⁷³.

Au Canada, la principale fédération syndicale nationale dans le secteur agricole est les Travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (ci-après « TUAC »). Les TUAC se retrouvent également aux États-Unis où ils partagent la défense des intérêts des TAS avec la *United Farm Workers of America* (UFW). Leurs travaux ont menés notamment à l'adoption de la *Migrant and Seasonal Agricultural Workers Protection Act* (1983), afin d'améliorer la situation des travailleurs migrants²⁷⁴.

Au Brésil, où les plantations sont nombreuses, on retrouve deux fédérations nationales défendant les intérêts des TAS : la Confédération nationale des travailleurs des industries alimentaires, agricoles, rurales et des coopératives céréalier (CONTAC) et la Confédération nationale des travailleurs agricoles (CONTAG). CONTAC a encouragé la

²⁷⁰ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 33.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid* à la p 34.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Juan Carlos Linares, « Hired Hands Needed : The Impact of Globalization and Human Rights Law on Migrants Workers in the United States » (2006) 34 Denv J Int'l L & Pol'y 321 à la p 333 [Linares]. Voir la partie I-C-i, ci-dessous, pour l'analyse de la question des travailleurs migrants en agriculture.

syndicalisation de toute la chaîne alimentaire, « de la terre à l'assiette »²⁷⁵, en se basant sur l'idée que les intérêts des travailleurs sont les mêmes à tous les niveaux de la production, soit les plantations, les industries et les services²⁷⁶. CONTAG est pour sa part une organisation hybride représentant également les intérêts des ruraux non-salariés, les considérant l'équivalent des TAS. CONTAG est d'ailleurs devenue une référence sur l'ensemble du continent grâce à son expertise théorique sur les réformes agraires²⁷⁷. Elle possède une structure distincte pour traiter des fermiers d'un côté et des travailleurs salariés d'un autre²⁷⁸. Cette dernière initiative est particulièrement importante, car il existe également des malentendus et des discordances entre ONG, syndicats et organisations paysannes, notamment en ce qui concerne la mise en commun des intérêts des travailleurs agricoles et des petits paysans²⁷⁹. C'est pourquoi on a souvent souligné l'importance de surmonter ces dissensions pour favoriser des partenariats forts qui donnent une voix aux travailleurs dans le processus de production²⁸⁰.

En Afrique, des associations nationales existent, mais ce n'est que récemment, avec le processus de démocratisation des pays africains, qu'un véritable dialogue social a émergé : les gouvernements semblent vouloir s'engager dans un véritable dialogue et impliquer la société civile, dont les syndicats²⁸¹. En Inde, les travailleurs agricoles n'ont souvent pas la capacité économique de soutenir leurs propres syndicats, rendant leur financement difficile. Souvent les syndicats ruraux doivent obtenir l'aide des ONG, des partis politiques ou des syndicats du secteur formel²⁸².

Au niveau régional, on retrouvera des associations regroupant différents syndicats d'un même secteur de production. La COLSIBA (Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros) par exemple est un organe de coopération réunissant les syndicats bananiers d'Amérique latine. Elle se trouve d'ailleurs partie à un accord international conclu en 2001

²⁷⁵ Iglesias et Celiberti, *supra* note 269 à la p 20.

²⁷⁶ *Ibid.*; CONTAC a également participé à l'élaboration du programme Faim Zéro, qui était un des principaux programmes du Parti des travailleurs au pouvoir à l'époque au Brésil (2003).

²⁷⁷ *Ibid* à la p 21. Les syndicats locaux brésiliens font également preuve de beaucoup d'activisme. Ainsi, la Fédération des travailleurs ruraux de l'État de São Paulo a déclenché une grève en 2002 afin de permettre aux travailleurs de bénéficier de l'augmentation de la rentabilité des exportations d'agrumes (*ibid* à la p 19).

²⁷⁸ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 34. Sur neuf millions de membres, CONTAG regroupe trois millions de salariés.

²⁷⁹ Iglesias et Celiberti, *supra* note 269 à la p 21.

²⁸⁰ *Ibid* à la p 22.

²⁸¹ Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 11.

²⁸² Swapan Ganguly, *supra* note 29 à la p 33.

avec Chiquita, le grand producteur bananier²⁸³. En Europe, la principale fédération est la Fédération européenne des syndicats de travailleurs de l'agriculture (EFFAT) qui travaille beaucoup à l'intégration sociale et syndicale des travailleurs migrants²⁸⁴.

Les organisations fédérées existent donc et sont bien organisées. Elles rencontrent toutefois de nombreux obstacles pour accéder aux travailleurs et parvenir à la syndicalisation au niveau local. Ainsi, en Amérique latine, les travailleurs agricoles syndicalistes sont victimes de nombreuses représailles, parfois dangereuses pour leur vie. En Colombie seulement, 600 syndicalistes ont été assassinés depuis 1980, alors que souvent les enquêtes sur ces crimes piétinent ou aboutissent à des non-lieux²⁸⁵. Les sous-traitants en agriculture qui emploient des travailleurs évitent d'engager des travailleurs syndiqués qui sont visés dans des « listes noires » échangées entre employeurs²⁸⁶. Selon un sondage effectué durant le Colloque sur le travail décent en agriculture, organisé en 2003 par le Bureau international du travail (ci-après « BIT ») et le Bureau des activités pour les travailleurs (ci-après « ACTRAV »), 52 % des organisations représentant 35 pays ont affirmé que leurs représentants avaient subi du harcèlement, allant de la menace de licenciement à leur arrestation²⁸⁷.

Certains employeurs conservent les papiers des travailleurs, les rendant presque esclaves²⁸⁸. C'est notamment le cas des travailleurs haïtiens œuvrant en République dominicaine : parmi une estimation de 500 000 à un million de travailleurs haïtiens en République dominicaine, la plupart d'entre eux sont sans papiers et possèdent un statut illégal²⁸⁹. Les travailleurs haïtiens tentent tant bien que mal de s'organiser, notamment

²⁸³ *Agreement on Freedom of Association, Minimum Labour Standards and Employment in Latin American Banana Operations*, UITA/COLSIBA et Chiquita, 14 juin 2001, en ligne : UITA <<http://www.iufdocuments.org/www/documents/Chiquita-e.pdf>>. Chiquita s'y engage entre autres à respecter des normes internationales du travail élaborées par l'OIT (partie I, article 1) dont les droits d'association et de négociation collective (Partie I, articles 2-3).

²⁸⁴ Anne Renaut, « Migrants dans l'agriculture européenne : des nouveaux mercenaires ? » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 23 à la p 26 [Renaut].

²⁸⁵ Marni Pigott et Luc Demaret, « Elles nourrissent le monde, mais leurs enfants ont faim », (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 1 à la p 1 [Pigott et Demaret] ; ces chiffres sont de 2003. On aurait recensé en Colombie le plus grand nombre d'assassinat de syndicalistes (voir *ibid* à la p 4).

²⁸⁶ *Ibid* à la p 4.

²⁸⁷ *Ibid*. Voir aussi Iglesias et Celiberti, *supra* note 269 aux pp 18-19 : les propriétaires de plantations de bananes en Équateur n'hésitent pas à recourir à la violence pour empêcher la syndicalisation.

²⁸⁸ *Ibid* à la p 18 ; voir également Jacky Delorme, « Hispaniola, deux cents ans plus tard » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 63 aux pp 63 et ss. sur la situation des travailleurs haïtiens en République dominicaine [Delorme].

²⁸⁹ *Ibid*. Bien que plus de la moitié de la population active en Haïti œuvre dans le secteur de l'agriculture, la production alimentaire ne représente que 22 % du PIB du pays, contrairement à la République dominicaine pour qui l'agriculture est un secteur économique développé. Les agriculteurs haïtiens cultivent donc essentiellement pour leur subsistance ou s'exilent en République dominicaine pour tenter de profiter de leur

autour du Rassemblement des petits planteurs (RASPA), mais les répressions des mouvements syndicaux sont violentes et parfois même appuyées par les élus locaux²⁹⁰. Ainsi, les accords collectifs demeurent peu répandus en agriculture, mais plus nombreux dans les campagnes où se trouvent un nombre élevé de TAS : on retrouve par exemple beaucoup plus de conventions collectives dans les plantations qui emploient de nombreux travailleurs²⁹¹.

iii. Transposition du protectionnisme dans la législation du travail : les syndicats ennemis de la ferme dans la législation canadienne

L'interventionnisme des États en agriculture s'est également transposé dans les législations nationales du travail. Ainsi, bien que le principe de la liberté syndicale est aujourd'hui largement reconnu dans de nombreux États, le droit d'association des TAS ne connaît pas la même évolution. Lady Howard publiait en 1935 un ouvrage sur les conditions de travail en agriculture²⁹² où elle constatait à quel point cette activité était oubliée des lois protectrices du travail, même dans des pays avec des législations sociales bien développées. Elle propose deux raisons à cette omission, d'abord parce que le secteur agricole ne connaît pas le même degré de rentabilité et le même pouvoir de négociation économique que le secteur industriel et parce que le travailleur agricole est en général moins productif que le travailleur industriel, affaiblissant ainsi son pouvoir de négociation.

Nous avons parlé plus haut de l'influence des fermiers américains sur les décisions politiques les concernant. Or, la puissance des lobbys agricoles se répercute sur les lois américaines du travail²⁹³. Ainsi, la *Fair Labor Standards Act* (FLSA)²⁹⁴ prévoit des exemptions pour les employeurs agricoles, notamment pour la question du salaire

prospérité économique. Cette situation s'explique essentiellement par des choix politiques pris par le gouvernement haïtien au fil des ans favorisant l'industrie plutôt que l'agriculture (voir *ibid* à la p 64).

²⁹⁰ Delorme, *supra* note 288 aux pp 66-67.

²⁹¹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 aux pp 46-47. Cette situation s'explique sans doute par la facilité des TAS d'entrer en contact entre eux sur les plantations. En effet, plus les fermes employant des TAS sont petites et éloignées géographiquement entre elles, plus il est difficile pour eux de se réunir et discuter de leurs moyens de représentation.

²⁹² Louise E. Howard, *Labour in Agriculture : An International Survey*, Londres, Oxford University Press, Royal Institute of International Affairs, 1935 (tel que cité dans Auteur inconnu, « An International Survey of Labour in Agriculture », *supra* note 53 à la p 229). Lady Howard (1880-1969) était une activiste britannique s'étant intéressée entre autres aux questions agraires aux côtés de son mari, le botaniste Albert Howard (1873-1947). Ils prônaient des méthodes biologiques de culture et s'opposaient aux engrains chimiques.

²⁹³ Chen, *supra* note 57 à la p 1281.

²⁹⁴ *Fair Labor Standard Act*, Pub L No 75-718, 52 Stat 1060 (1938). Il s'agit d'une loi fédérale américaine prévoyant des normes minimales de travail. La FLSA prévoit à l'article 213 différentes exemptions pour le secteur agricole en ce qui concerne le salaire minimum, les heures de travail et le travail des enfants.

minimum, ce qui fait dire à Chen que la FLSA a laissé perdurer les disparités raciales dans les salaires, d'abord pour les afro-américains nombreux en agriculture, ensuite pour les travailleurs migrants²⁹⁵.

Par contraste, les fermiers américains possèdent des garanties juridiques très généreuses, notamment en matière d'organisation²⁹⁶, créant ainsi une division du travail favorable aux employeurs. Selon Chen, cette exclusion des travailleurs agricoles des lois sur les conditions de travail a plutôt entraîné la déchéance de l'économie agricole américaine traditionnelle, car elle a poussé la main-d'œuvre noire vers les villes et leurs emplois mieux payés²⁹⁷, brisant du même coup le cycle de la main-d'œuvre bon marché des fermiers²⁹⁸. Pour ce qui est de la liberté d'association, la *National Labor Relations Act* (NLRA), souvent appelée loi Wagner et qui a inspiré le droit canadien des relations de travail, ne mentionne les travailleurs agricoles que pour les exclure de la définition d'employé²⁹⁹. Ainsi, les travailleurs agricoles qui s'associent ne sont pas protégés par le régime fédéral de relations de travail des États-Unis.

La situation n'est guère plus réjouissante dans les PED. En Afrique du Sud, par exemple, jusqu'en 1994 les TAS étaient exclus du champ d'application de la législation du travail³⁰⁰. Même la nouvelle loi sur les relations du travail de 1995, qui cristallisait enfin le principe de négociation collective et octroyait des pouvoirs de mise en œuvre au gouvernement³⁰¹, imposait des restrictions importantes aux droits des travailleurs agricoles,

²⁹⁵ Chen, *supra* note 57 à la p 1282. Selon Chen, la FLSA ne diffère pas en genre de l'institution de l'esclavagisme (*ibid* à la p 1281). Les exemptions au secteur agricole dans la FLSA seraient en fait un compromis, qui aurait été nécessaire pour faire adopter la loi, les votes des représentants du Sud étant essentiels (*ibid*).

²⁹⁶ *Ibid* à la p 1286.

²⁹⁷ *Ibid* à la p 1305.

²⁹⁸ *Ibid* à la p 1306. Aujourd'hui, le secteur agricole américain est celui où l'on retrouve la plus grande concentration de blancs. Évidemment les travailleurs noirs ont rapidement été remplacés par la main-d'œuvre clandestine en provenance d'Amérique latine (*ibid* à la p 1307).

²⁹⁹ *National Labor Relations Act*, Pub L No 74-198 49 Stat 452 (1935), art 2(3). La loi Wagner, adoptée dans les années suivant la crise économique de 1929, vise à protéger les droits syndicaux des travailleurs, comme le droit d'association, le droit de négociation collective et le droit de grève (article 7). Elle prévoit à l'article 8 une série de pratiques illégales par l'employeur, comme l'interférence dans la création et la gestion d'un syndicat ou le refus de négocier collectivement.

³⁰⁰ Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 8 ; voir également François Le Roux, « Labouring Despite the Law : Farmworkers, Collective Bargaining and Power Relations in South African Agriculture » (1993) 14 Indus L J (Juta) 1400 : l'auteur explique comment les lois existantes en Afrique du Sud limitaient la capacité des syndicats à se former et à défendre leurs intérêts, malgré la présence de plus d'un million de TAS en 1993.

³⁰¹ Doreen Atkinson, Daniel Pienaar et Jeff Zingel, « From on Farm to Own Farm? The Role of Farm Worker Unions in Land Reform in South Africa » (2004) Rapport commandé par la FAO, en ligne : FAO <http://www.fao.org/sd/dim_in3/docs/in3_040502d1_en.pdf> à la p 18 [Atkinson, Pienaar et Zingel].

situation qui a finalement été rectifiée en 2002³⁰². Ainsi, la loi prévoyait que les syndicats ne pouvaient accéder aux fermes qu'à la condition d'avoir recruté suffisamment de membres pour remplir le critère de représentativité, généralement évalué à 50% plus un, ce qui engendrait une situation absurde dans la mesure où les fermiers pouvaient refuser l'accès aux fermes alors que les organisateurs syndicaux doivent pouvoir accéder aux travailleurs pour recruter des membres³⁰³. Si les syndicats ne parviennent pas à atteindre ce nombre, leur pouvoir de négociation est alors grandement réduit, les employeurs pouvant imposer unilatéralement certaines conditions de travail, voire même refuser de négocier sur certains sujets³⁰⁴. Même quand la représentativité est atteinte, les organisateurs ne peuvent rencontrer les travailleurs que le soir ou les fins de semaine, quand ils ne travaillent pas, difficultés auxquelles s'ajoutent celles de larges territoires à couvrir et peu d'allocations pour le transport³⁰⁵.

De la même manière, si l'on étudie la législation actuelle au Canada, on constate que le travailleur agricole est considéré comme une catégorie à part. La compétence législative en matière de droit du travail revient aux provinces en tant que domaine de droit civil³⁰⁶. Chacune a adopté un Code du travail établissant les différentes balises et règles régissant la formation, la constitution et le fonctionnement d'organisations syndicales. Le principe de la liberté d'association est reconnu et protégé à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁰⁷ (*Charte canadienne*). Sauf restriction raisonnable justifiée « dans le cadre d'une société libre et démocratique »³⁰⁸, la *Charte canadienne* ne prévoit aucune exception ou restriction au principe de la liberté d'association. Pourtant, quatre provinces ont adopté des dispositions limitant le droit d'association spécifiquement pour les travailleurs agricoles.

³⁰² Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 9.

³⁰³ Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 aux pp 19 et 27.

³⁰⁴ *Ibid* à la p 24.

³⁰⁵ *Ibid*.

³⁰⁶ *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 91-92, reproduits dans LRC 1985, ann II, n°5. L'article 91 prévoit les compétences législatives exclusives du fédéral et l'article 92, celles des provinces. L'alinéa 92(13) prévoit la compétence des provinces en matière de droit civil, ce qui inclut le droit du travail. Cette disposition ne s'applique pas pour les travailleurs reliés à des entreprises touchant des compétences fédérales, comme les employés de la fonction publique fédérale, les transports (ports, aéroports, chemins de fer), la poste, etc. Voir Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008 aux pp 476-477.

³⁰⁷ *Charte canadienne*, *supra* note 49 (l'alinéa 2d) y est reproduit).

³⁰⁸ *Ibid*, art 1.

Le *Code du travail* du Québec (ci-après « C.tr. »)³⁰⁹ établit le régime d'accréditation syndicale et les conditions dans lesquelles le processus de négociation collective s'effectue. Le principe de la liberté d'association se retrouve à l'article 3 C.tr. : « Tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration »³¹⁰. L'article 3 C.tr. reflète la garantie constitutionnelle prévue à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. En ce qui concerne l'accréditation³¹¹ de ces associations de salariés, le critère prévu à l'article 21(1) C.tr. est que l'association groupant la majorité absolue des salariés d'un employeur obtient l'accréditation. L'article 21(4) C.tr. prévoit qu'« un seul salarié peut former un groupe aux fins du présent article »³¹², mais précise plus loin à l'alinéa 5 que : « les personnes employées à l'exploitation d'une ferme ne sont pas réputées être des salariés aux fins de la présente section, à moins qu'elles n'y soient ordinairement et continuellement employées au nombre minimal de trois »³¹³.

Ainsi, si le *Code du travail* permet aux TAS de créer des associations syndicales, l'alinéa 21(5) C.tr. limite leur accès au régime général d'accréditation. D'abord, un travailleur agricole est considéré « salarié » aux fins du régime d'accréditation seulement s'il est « ordinairement et continuellement » employé par une entreprise agricole. « Ordinairement et continuellement » s'entend d'employés qui travaillent en permanence pour un employeur, il indique le « caractère permanent, et non saisonnier »³¹⁴ de l'emploi. C'est un travail à l'année qui est visé par cette disposition, excluant automatiquement les travailleurs à temps plein ou temps partiel saisonnier, ce qui est confirmé par les débats parlementaires à l'origine de l'adoption de cette disposition :

Nous couvrons à peu près la majeure partie des ouvriers qui sont employés ordinairement, je pourrais dire à l'année par des cultivateurs [...] c'est pour ça que nous avons mis le mot ordinairement et le but c'est de protéger les ouvriers qui travaillent à l'année longue pour les cultivateurs ou des « gentlemen farmers » [...] ³¹⁵.

³⁰⁹ *Code du travail*, LRQ c C-27 [C.tr.].

³¹⁰ C.tr., *ibid*, art 3.

³¹¹ L'accréditation permet la reconnaissance du statut d'agent négociateur et le droit de négocier collectivement avec l'employeur sur les conditions de travail, C.tr., *ibid*, art 1.

³¹² C.tr., *ibid*, art 21(4).

³¹³ C.tr., *ibid*, art 21(5).

³¹⁴ *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 c La Légumière Y.C. inc.* 2007 QCCCRT 467 au para 203 [*La Légumière*]. Cette interprétation est soutenue dans Fernand Morin, Jean-Yves Brière et Dominic Roux, *Le droit de l'emploi au Québec*, 3^e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006 à la p 923.

³¹⁵ Québec, Assemblée nationale, débats parlementaires, 27^e lég, 3^e session, 1964 (ministre Fortin), tel que cité dans *La Légumière*, *supra* note 314 au para 80.

Cette exception élimine pratiquement tout travailleur agricole de la possibilité d'être couvert par le régime d'accréditation syndicale. L'agriculture en soi dépend énormément des saisons et des fluctuations météorologiques, ce qui est d'autant plus vrai au Québec et au Canada en général, et emploie essentiellement des travailleurs saisonniers, temporaires, dont un nombre grandissant sont migrants. Ainsi, l'alinéa 21(5) C.tr. a pour effet pratique d'exclure l'application du *Code du travail* à une forte majorité de TAS québécois.

Ensuite, l'alinéa 21(5) C.tr. prévoit qu'il faut un minimum de trois employés agricoles ordinaires et continuels pour que ceux-ci puissent obtenir une accréditation syndicale. Cette exception à la règle vise essentiellement les petites fermes familiales. Dans ces cas, les exploitants seront généralement la famille possédant la terre et ne sont donc pas employés par l'exploitation. Ce genre d'entreprise s'insère rarement dans l'économie agricole, si ce n'est dans une économie essentiellement locale et à faible productivité commerciale. Toutefois, la productivité d'une entreprise ne semble pas être un principe du *Code du travail* : le fait même que l'article 21 C.tr. reconnaissse qu'un groupe puisse être formé d'un seul travailleur le confirme. Le gouvernement du Québec explique que le but est de protéger la petite ferme familiale de la lourdeur du processus syndical.

La *Loi de 1995 sur les relations du travail*³¹⁶ (ci-après « *Loi de 1995* ») de l'Ontario est l'équivalent du *Code du travail* du Québec en ce qui concerne la protection des droits syndicaux. L'article 5 prévoit que « [q]uiconque est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités légitimes »³¹⁷. Toutefois, comme dans le *Code du travail*, la *Loi de 1995* prévoit une restriction à la liberté d'association des travailleurs agricoles à son article 3 b.1) : « la loi ne s'applique pas à l'employé au sens de la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles* »³¹⁸.

Comme nous le verrons plus tard en troisième partie, la *Loi de 1995* a été contestée devant les tribunaux au motif que l'article 3b) constituait une violation de la liberté d'association des TAS prévue dans la *Charte canadienne*³¹⁹. La Cour suprême du Canada

³¹⁶ *Loi de 1995 sur les relations du travail*, LO 1995, c 1, Annexe A [LRT 1995].

³¹⁷ LRT 1995, *ibid*, art 5.

³¹⁸ LRT 1995, *ibid*, art 3(b.1). L'article 1(1) de la LRT 1995 définit également l'agriculture qui : « [s]entend de tous ses domaines d'activité, notamment la production laitière, l'apiculture, l'aquiculture, l'élevage du bétail, dont l'élevage non traditionnel, l'élevage des animaux à fourrure et de la volaille, la production, la culture et la récolte de produits agricoles, y compris les œufs, les produits de l'érable, les champignons et le tabac, et toutes les pratiques qui font partie intégrante d'une exploitation agricole. La présente définition exclut toutefois tout ce qui n'a pas ou n'aurait pas été établi comme étant de l'agriculture aux termes de l'article 2 de la Loi que la présente loi remplace telle qu'elle existait au 22 juin 1994 ».

³¹⁹ Voir la partie III-A-i, ci-dessous, sur l'analyse de *Dunmore*, *supra* note 50, qui invalide l'article 3b) de la LRT de 1995.

ayant déclaré en 2001 la disposition inconstitutionnelle, le gouvernement ontarien adoptait la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles* (ci-après « *LPEA* »)³²⁰. L'article 1 fait état des raisons du traitement particulier offert aux travailleurs agricoles :

La présente loi a pour objet de protéger les droits des employés agricoles tout en tenant compte des caractéristiques propres à l'agriculture, notamment son caractère saisonnier, sa vulnérabilité au temps et au climat, la nature périssable des produits agricoles et la nécessité de protéger la vie animale et végétale.

L'article 1 de la *LPEA* élabore ensuite sur les droits des employés agricoles, soit celui de former ou d'adhérer à des associations d'employés, le droit de participer à leurs activités légitimes, le droit de réunion, le droit de présenter des observations aux employeurs au sujet de leurs conditions d'emploi et le droit d'exercer ces droits sans ingérence, contrainte ou discrimination³²¹. Les travailleurs agricoles doivent se voir accorder une « occasion raisonnable » de présenter des observations sur leurs conditions de travail³²². L'association d'employés ne peut faire preuve de mauvaise foi, ni se comporter de façon arbitraire ou discriminatoire³²³. L'employeur ne peut s'ingérer dans les affaires de l'association d'employés ou utiliser l'intimidation ou la contrainte³²⁴. L'application de la loi et les litiges en résultant sont soumis à la juridiction d'un tribunal administratif, l'*Agricultural, Food and Rural Affairs Appeal Tribunal*³²⁵.

La *LPEA* n'accorde pas un droit à l'accréditation syndicale, elle crée plutôt un régime nouveau, distinct, spécifique aux employés agricoles. La différence de terminologie ne laisse aucun doute : la *Loi de 1995* parle de « syndicat », c'est-à-dire une « [a]ssociation d'employés constituée notamment pour régir les relations entre employés et employeurs »³²⁶, tandis que la *LPEA* parle « d'association d'employés », qui s'entend d'une « [a]ssociation d'employés formée pour agir de concert »³²⁷. Cette idée ressort d'ailleurs des débats officiels en chambre précédent l'adoption de loi par l'Assemblée législative

³²⁰ *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, LO 2002, c 16 [*LPEA*]. Ainsi, le gouvernement n'a pas annulé l'alinéa 3b) de la *Loi de 1995*, mais l'a tout simplement modifié afin de référer à une nouvelle loi prévoyant un régime particulier pour les TAS. L'exclusion du régime général d'accréditation est maintenue dans l'après-*Dunmore*. La *LPEA* a également été contestée devant les tribunaux, mais a été considérée constitutionnellement valide dans *Fraser CSC*, *supra* note 52. Voir la partie III-A-iii, ci-dessous, sur l'analyse de *Fraser CSC*.

³²¹ *LPEA*, *ibid*, art 1(2).

³²² *LPEA*, *ibid*, art 5(1).

³²³ *LPEA*, *ibid*, art 6.

³²⁴ *LPEA*, *ibid*, art 8-10.

³²⁵ *LPEA*, *ibid*, art 2(1).

³²⁶ *LRT 1995*, *supra* note 316, art 1(1).

³²⁷ *LPEA*, *supra* note 320, art 2(1).

ontarienne : « *While an agricultural employee may join an association that is a union, the proposed legislation does not extend collective bargaining to agricultural workers* »³²⁸. Conséquemment, les associations d'employés agricoles ne bénéficient pas des mêmes priviléges que les associations proprement syndicales et la loi prend bien soin de le réitérer à son article 18 : « *La Loi de 1995 sur les relations du travail* ne s'applique pas aux employés et employeurs du domaine de l'agriculture »³²⁹.

Un aspect étonnant de la législation de l'Ontario est qu'elle n'a pas toujours été réfractaire aux droits syndicaux des TAS. En 1994, la législature ontarienne décide d'accorder les pleins droits syndicaux aux travailleurs agricoles en adoptant la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*³³⁰ (ci-après « *LRTA* »). Le préambule de la loi indique : « Il est dans l'intérêt public d'étendre le droit à la négociation collective aux employés et employeurs des industries agricole et horticole »³³¹. Le préambule justifie ensuite la loi par les caractéristiques particulières de ces industries, soit le caractère saisonnier de la production, la sensibilité au climat et au facteur temps, la nature périssable des produits agricoles et la nécessité de maintenir des procédés continus afin de garantir le soin et la survie des animaux et des végétaux³³².

La *LRTA* de 1994 comporte de nombreuses dispositions similaires à la *Loi de 1995*³³³, notamment sur le processus d'accréditation et de négociation collective, les dispositions sur l'arbitrage et autres. Elle crée des distinctions par rapport au régime général d'accréditation ontarien, notamment en exigeant des critères supplémentaires à l'accréditation quand l'unité de négociation compte des travailleurs employés sur une base saisonnière³³⁴. L'article 8 prévoit ensuite des dispositions protégeant le travail par des membres de la famille, qui constitue une part importante du travail sur ferme. Ainsi, par exemple, une convention collective ne peut interdire un membre de la famille de l'employeur d'exécuter un travail pour lui³³⁵. Une autre distinction majeure est l'interdiction de grève et de lock-out³³⁶, la médiation et l'arbitrage étant les outils proposés pour le règlement des

³²⁸ Ontario, Legislative Assembly, *Official Report of Debates*, 37^e lég, 3^e sess, n° 46B (22 octobre 2002) à la p 1850 (Hon. Helen Johns).

³²⁹ *LPEA*, *supra* note 320, art. 18.

³³⁰ *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture* LO 1994, c 6, abrogée par *Loi de 1995 sur les relations du travail*, LO 1995, c 1, Annexe A, art 80-81 [*LRTA*].

³³¹ *LRTA*, *ibid*, préambule.

³³² *LRTA*, *ibid*, préambule.

³³³ *LRTA*, *ibid*, art 3.

³³⁴ *LRTA*, *ibid*, art 4(2).

³³⁵ *LRTA*, *ibid*, art 8(5).

³³⁶ *LRTA*, *ibid*, art 10-12.

différends³³⁷. L’interdiction de grève combinée avec le préambule semble faire du secteur de l’agriculture une sorte de service essentiel : la survie des animaux et végétaux et la production alimentaire nécessitent un soin constant que la grève entraverait, affectant éventuellement la distribution des produits alimentaires.

La *LRTA* de 1994, innovatrice, ne fera pas long feu, le gouvernement suivant l’abolissant après seulement un an d’existence, mettant du même coup fin aux processus de négociation en cours. L’abrogation a été automatiquement contestée par les TUAC qui saisiront les tribunaux pour défier la constitutionnalité de l’exclusion des travailleurs agricoles au processus de syndicalisation, résultant en une décision favorable de la Cour suprême du Canada en 2001³³⁸. Comme nous l’avons mentionné, la réponse législative du gouvernement ontarien à cette décision sera la *LPEA* de 2002, qui accorde un droit d’association aux travailleurs agricoles, garanti constitutionnellement, mais qui ne prévoit pas un droit de négociation collective comme le faisait la *LRTA*.

Quant à l’Alberta, l’article 4(2)e) du *Labour Relations Code* de 2000 prévoit que la loi ne s’applique pas à :

- (e) employees employed on a farm or ranch whose employment is directly related to
 - (i) the primary production of eggs, milk, grain, seeds, fruit, vegetables, honey, livestock, domestic cervids within the meaning of the *Livestock Industry Diversification Act*, poultry or bees, or
 - (ii) any other primary agricultural operation specified in the regulations under the *Employment Standards Code*³³⁹.

Finalement, le Nouveau-Brunswick prévoit dans son *Industrial Relations Act* un traitement discriminatoire de la loi en ce qui concerne les travailleurs agricoles, dans sa définition d’unité de travail susceptible de former un syndicat à l’article 1 :

- 1(1)[...] "unit" or "bargaining unit" means a group of employees [...]
- 1(5) For the purposes of this Act,
 - (a) a unit, where an employee is employed in agriculture, shall comprise five or more employees [...]³⁴⁰.

Il existe donc dans ces quatre exemples canadiens une constante : l’exclusion ou la discrimination dans le traitement de la liberté d’association des travailleurs agricoles³⁴¹.

³³⁷ *LRTA*, *supra* note 330, art 13 et ss.

³³⁸ *Dunmore*, *supra* note 50. Voir la partie III-A-i, ci-dessous, sur l’analyse de *Dunmore*.

³³⁹ *Labour Relations Code*, RSA 2000 c L-1, art 4(2)e).

³⁴⁰ *Industrial Relations Act*, RSNB 1973, c I-4, art.1(1) et 1(5).

³⁴¹ Les autres provinces canadiennes ne prévoient pas de telles restrictions dans leur législation quant aux droits d’association des TAS.

C. ENJEUX CONTEMPORAINS DU TRAVAIL AGRICOLE : CONTRADICTIONS ENTRE LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE ET LES RÉACTIONS POLITIQUES

L'agriculture capitaliste, représentée par une classe de nouveaux paysans riches, voire de latifundiaires modernisés, ou par des domaines exploités par les transnationales de l'agrobusiness, s'apprête à donner l'assaut à l'agriculture paysanne³⁴².

L'agriculture a longtemps été un secteur privilégié, perçu comme la plus noble des activités humaines et ce côté romantique du travail de la terre a justifié des politiques économiques protectionnistes dans le secteur. Même quand l'industrialisation de l'économie se met en branle au cours du 19^e siècle, l'agriculture demeure dans la plupart des pays relativement humble et de petite envergure³⁴³. Or, au fil du 20^e siècle, plus précisément après la Deuxième Guerre mondiale, le nouvel ordre économique mondial qui se met en branle ne laisse aucune chance aux agriculteurs qui doivent irrémédiablement s'insérer dans le commerce international. Le paysan, dont le dur labeur était tant valorisé, n'existe pratiquement plus ou, s'il survit, c'est dans un état de pauvreté croissante. À sa place, on retrouve une masse de travailleurs sans terres, parmi eux de nombreux travailleurs migrants, occasionnels et au statut précaire.

La libéralisation des échanges et la liberté de commerce enclenchées par le GATT de 1947 favoriseront la concentration des terres et l'accroissement de la taille moyenne des fermes, ainsi que de leurs revenus, changeant irrémédiablement l'entreprise agricole. Ce n'est pas pour autant que les mesures protectionnistes vont tomber, malgré le fait que leur justification principale, la fragilité des entreprises, est de moins en moins exacte. Au contraire, la question du protectionnisme agricole va plutôt devenir une épine dans le pied de l'OMC, créée en 1994, pourtant chargée de libéraliser les marchés, dont l'agriculture.

Pendant que ces changements s'opèrent, on oublie trop souvent les gens qui vivent de l'agriculture, ce qui aura comme résultat désastreux de les plonger plus encore dans la pauvreté. Au tournant du 21^e siècle, les Nations Unies font du développement économique et de l'éradication de la pauvreté leur cheval de bataille à travers les OMD³⁴⁴ : or, ce sont pour la grande majorité les travailleurs des zones rurales qui souffrent de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et qui ont le plus besoin d'aide.

³⁴² Samir Amin, dir, *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle*, Paris, Indes savantes, 2005 à la p 13 [Amin].

³⁴³ Comme nous l'avons vu, seule l'agriculture en Angleterre a, depuis le mouvement des *enclosures*, pris une tournure résolument commerciale.

³⁴⁴ Voir OMD, *supra* note 47.

i. La nouvelle entreprise agricole : la mort du paysan et la naissance du travailleur agricole³⁴⁵

La révolution industrielle européenne au 19^e siècle a modifié, voire bouleversé, le paysage agricole. Les modes de production traditionnels, comme les fermes familiales, ne répondent pas aux exigences de la production de masse. Quant aux grands exploitants fermiers, ils sont confrontés à l'exode de la main-d'œuvre vers les zones urbaines qui promettent dans leurs manufactures des salaires beaucoup plus intéressants³⁴⁶. Ironiquement, la pénurie de main-d'œuvre aux États-Unis a poussé les propriétaires terriens à intensifier la recherche pour faciliter la récolte et a mené à l'avancement technique et au développement de la machinerie agricole³⁴⁷, donc éventuellement à la précarisation de l'emploi agricole.

Les avancées techniques pour les agriculteurs « simplifie[nt] leur travail, amplifie[nt] leurs volumes de production »³⁴⁸, mais la machinerie entre en compétition avec le travailleur, surtout dans les pays industrialisés et les plantations :

L'homme a toujours cherché à s'affranchir des contraintes du travail manuel ou à améliorer la productivité de sa terre. Mais l'histoire du machinisme a été bloquée pendant au moins un millénaire, durant lequel l'usage de la main-d'œuvre servile dispensait de chercher à simplifier le travail³⁴⁹.

Toujours aux États-Unis, par exemple, la machine à récolter le coton a engendré une migration massive des travailleurs noirs vers les villes³⁵⁰. Ainsi, les « agrariens » se ferment les yeux sur la réalité : si l'industrialisation est leur ennemi, elle ne s'impose pas moins dans les campagnes et fait fuir la population. Les campagnes se sont vidées à la faveur des villes, laissant les premières déséparées :

³⁴⁵ Gilles Fumey distingue actuellement quatre grands types d'exploitations agricoles : l'exploitation familiale commercialisant sa production, qu'on retrouve surtout dans les pays industrialisés ; l'exploitation familiale des pays en développement, généralement de subsistance ; la grande exploitation des pays industriels, qui optimise l'espace utilisé et utilise une main-d'œuvre peu nombreuse - sauf pour les plantations tropicales - et dont la gestion s'apparente à celle d'une entreprise industrielle ; les grands domaines des pays en développement, surtout en Amérique latine, spécialisés dans l'élevage et où la main-d'œuvre est souvent exploitée. (voir Fumey, *supra* note 54 à la p 58).

³⁴⁶ Voir Chen, *supra* note 57 aux pp 1303-1304.

³⁴⁷ Fumey, *supra* note 54 à la p 25. L'avancement technique se fait aussi aux niveaux chimiques et biologiques. La météo jouant un rôle important dans la culture, on cherche à atténuer le plus possible ses effets potentiellement néfastes et donc à diminuer la dépendance aux fluctuations météorologiques.

³⁴⁸ Fumey, *supra* note 54 à la p 36.

³⁴⁹ *Ibid* à la p 37.

³⁵⁰ *Ibid* à la p 38 ; Chen, *supra* note 57 pp 1302 et ss. Chen indique que la migration des Noirs vers le Nord des États-Unis représente 6,5 millions d'individus, soit un des mouvements de population interne le plus large et le plus rapide de l'histoire (voir *ibid* à la p 1303).

On n'a jamais assez souligné combien la révolution agricole, en faisant disparaître des sociétés rurales pluriséculaires, a profondément désorienté ceux qui sont restés. [...] [L'exode agricole] a déséquilibré les sociétés rurales en les privant, d'une part, des jeunes et, d'autre part, de la main-d'œuvre masculine, en âge de travailler, qui a été la première sollicitée par les villes. Il touche surtout les salariés et les aides familiaux, voire les petits exploitants³⁵¹.

La machinerie a fait en sorte de réduire l'immigration clandestine dans des pays qui traditionnellement employaient cette main-d'œuvre pour la récolte de produits comme le raisin ou les tomates³⁵². Ainsi, la conséquence de l'arrivée de la machinerie agricole est double : d'un côté, elle réduit le travail servile humiliant pour la dignité des travailleurs agricoles, mais de l'autre, elle diminue les opportunités d'emploi pour des individus en quête d'une source de revenu. Au bout du compte, le travailleur agricole est perdant³⁵³.

La crise de l'agriculture se poursuit au 20^e siècle. Selon Gilles Fumey, l'agriculture était considérée jusqu'à tout récemment comme une activité vouée à disparaître, intégrée à « l'industrie par la science, la technologie et le commerce »³⁵⁴. Le secteur agricole était perçu comme un secteur subalterne, dont les profits pouvaient être détournés pour le bien de l'expansion industrielle³⁵⁵. Le monde rural était perçu comme un « réservoir de main-d'œuvre bon marché » pour les villes³⁵⁶.

Gilles Fumey résume les changements du 20^e siècle en ces termes :

L'homme et la terre ou, à terme, l'homme sans terre ? Il semble bien que ce soit là, pour la production agricole de demain dans les pays industriels le terme de cette révolution en deux temps : la disparition des paysans remplacés par des agriculteurs fortement soumis aux contraintes industrielles en amont comme en aval de sa production ; puis, la disparition de l'agriculteur pour un homme sans terre, sans autre capital que son travail qui devient salarié, détaché des contraintes de la météorologie, de la physiologie animale ou végétale, du marché³⁵⁷. (nos soulignés)

³⁵¹ Fumey, *supra* note 54 aux pp 103-104.

³⁵² *Ibid* à la p 38.

³⁵³ Toutefois, des études récentes indiquent que la faiblesse des infrastructures dans les PED nuit à l'intégration des producteurs dans les marchés mondiaux, les coûts de transaction étant trop élevés. Si les producteurs vont répondre en coupant dans les salaires, les technologies avancées peuvent faire en sorte de réduire les coûts de production ailleurs que dans les salaires et donc bénéficier tant aux producteurs qu'aux travailleurs, en autant que les producteurs favorisent le maintien d'une forte densité de main-d'œuvre : voir FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 aux pp 68 et 87.

³⁵⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 1.

³⁵⁵ Nick Cullather, « Les prix sont beaucoup trop bas », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 20.

³⁵⁶ *Ibid*.

³⁵⁷ Fumey, *supra* note 54 à la p 61.

Fumey explique que ce terme est arrivé pour les pays industrialisés et qu'il est à l'horizon des PED³⁵⁸. Ainsi, le rêve du paysan indépendant meurt et le travailleur agricole, tout comme la nécessité de le protéger, naît de ses cendres.

La fonction même de l'agriculture est de moins en moins axée sur le travail de la terre : l'agriculture ne fournit plus seulement des denrées alimentaires de subsistance, mais également des industries de première transformation, comme pour l'éthanol ou les fibres textiles, des biens de consommation comme le tabac, ou même les biotechnologies³⁵⁹. De plus, les agriculteurs ont moins de contrôle sur leurs productions : « l'agro-business vassalise les agriculteurs parce que les capitaux sont de moins en moins les leurs et parce que la coûteuse mobilisation de moyens matériels n'est plus de leur ressort »³⁶⁰. Le résultat de cette évolution au 20^e siècle est que le rapport à la terre dans les pays industrialisés s'est complètement transformé, le sol n'étant même plus si indispensable. L'agriculteur produit de moins en moins de denrées alimentaires à partir de la terre et devient de plus en plus « un fabricant de matière première pour les IAA et un prestataire de services »³⁶¹. En fait, les grands propriétaires agricoles des pays industrialisés sont rarement résidents : soit ce sont des héritiers de grands terrains qui les font exploiter par d'autres, soit ce sont des personnes morales qui contrôlent à distance des plantations ou domaines outre-mer³⁶².

Plus la structure d'appropriation se dirige vers la propriété individuelle de grande dimension, plus la notion de main-d'œuvre et de classe ouvrière agricole s'impose. La révolution agricole, c'est-à-dire le passage de l'agriculture dans la machine commerciale, fait disparaître la paysannerie et la remplace par des travailleurs agricoles qui : « [...] exploitent de plus en plus de terres qu'ils ne possèdent pas »³⁶³. Le salariat prend de l'expansion au fur et à mesure que le processus de concentration des propriétés terriennes s'exerce. Le nombre de fermes diminue, mais leur taille moyenne augmente, ce qui entraîne un besoin accru de travailleurs sans terres³⁶⁴. Or, ces travailleurs perdent toute humanité dans le processus d'industrialisation :

La capitalisme a toujours combiné à sa dimension constructive (l'accumulation du capital et le progrès des forces productives) des dimensions destructives, réduisant l'être humain à n'être plus que porteur d'une force de travail, elle-même traitée comme une

³⁵⁸ Fumey, *supra* note 54 à la p 61.

³⁵⁹ *Ibid* à la p 36.

³⁶⁰ *Ibid*.

³⁶¹ *Ibid* à la p 58. IAA est l'acronyme pour industrie agro-alimentaire.

³⁶² *Ibid* à la p 56.

³⁶³ *Ibid* à la p 57.

³⁶⁴ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 37.

marchandise, détruisant à long terme certaines des bases naturelles de la reproduction, de la production et de la vie, détruisant des fragments des sociétés antérieures [...]³⁶⁵.

En agriculture, ce sont les sociétés paysannes qui se voient détruites par le capitalisme. Alors qu'avant celui qui cultivait le sol pouvait s'attendre, si ce n'est à la posséder, du moins à en recevoir les fruits, aujourd'hui le travailleur agricole ne reçoit que très peu les résultats de son travail. En effet, l'agriculture devient un secteur de plus en plus lucratif, mais dont les bénéfices ne se répercutent pas en amont. C'est souvent la transformation des produits agricoles qui se révèle la plus rentable : dans certains pays, la part du coût de production des aliments payés par le consommateur qui revient au secteur de la transformation monte jusqu'à 80 %³⁶⁶.

Or, les secteurs de transformation primaire ou secondaire sont dominés par de grandes entreprises ou des coopératives qui « dominent des régions entières »³⁶⁷, et ce même pour des produits de première nécessité. La structure de production de ces entreprises suit un schéma typique d'intégration des marchés, c'est-à-dire qu'elles se lient par de nombreux contrats à des fournisseurs, faisant en sorte que le marché pour un produit donné est dominé par une ou quelques multinationales³⁶⁸. Il faut également noter que la révolution agricole est largement financée par des capitaux non agricoles : les banques ont participé notamment au financement des fermiers américains dès le début du 20^e siècle en accordant des crédits faciles à obtenir, mais pratiquement impossibles à rembourser³⁶⁹. Les fermiers s'endettent donc, d'autant plus qu'une majeure partie de leur dette s'applique au domaine foncier, soumis à une forte spéculation³⁷⁰. Ironiquement, ces grandes entreprises ont profité des politiques de réformes agraires pour s'approprier des terres alors que l'objectif premier de ces politiques était de les redistribuer dans l'intérêt du plus grand nombre.

Réformes agraires

Une réforme agraire est une modification de l'appropriation de la terre par intervention de l'État dans l'économie agricole³⁷¹. Nous avons vu comment la propriété du sol en

³⁶⁵ Amin, *supra* note 343 à la p 14.

³⁶⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 44. Aujourd'hui, seuls quelques fruits et légumes ne passent pas par le circuit industriel (voir *ibid* à la p 45).

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.* Fumey donne l'exemple du secteur agrumicole en Floride, contrôlé dans sa totalité par Nestlé (Suisse), Coca-cola (États-Unis) et Gulf & Western (États-Unis).

³⁶⁹ *Ibid* à la p 103.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid* à la p 65.

Europe, collective au Moyen-âge, s'est progressivement individualisée, notamment en Angleterre, où la propriété privée individuelle était jugée plus apte à la productivité commerciale. En France, au lendemain de la Révolution française, l'État a procédé à la redistribution des terres aux paysans en saisissant celles du clergé et des « ennemis de la Révolution ». Ainsi, ces réformes terriennes dérivaient généralement de l'appropriation et de la redistribution de propriétés collectives, soit par la vente des terres entre parties privées, soit par intervention de l'État³⁷².

Les réformes agraires au 20^e siècle s'opèrent selon les mêmes principes. Ces interventions peuvent prendre différentes formes dépendamment de la situation agricole initiale :

Leur objectif sur le long terme vise d'abord à transformer les rapports sociaux à l'égard de la terre lorsque les inégalités sont trop fortes (pays du Sud de l'Europe, de l'Asie pacifique) ou quand l'État réclame la propriété de la terre comme dans la plupart des anciens pays socialistes ; il vise ensuite à moderniser l'agriculture pour éléver le niveau de vie des paysans et, enfin, à l'instar de l'Europe, qui connaît une révolution agricole avant la révolution industrielle, à favoriser le développement agricole de pays au seuil de l'industrialisation³⁷³.

Ce qui caractérise une réforme agraire est la transformation des méthodes agricoles par une décision juridique³⁷⁴. L'idée des réformes agraires se traduit généralement par une redistribution des terres³⁷⁵. Les pays d'Europe centrale et de l'est par exemple ont dû procéder à la redistribution des terres suite à la sortie du régime collectiviste du communisme³⁷⁶. Plus d'une trentaine de pays auraient procédé à des réformes agraires au 20^e siècle, la plupart étant des pays où le modèle latifundiaire prédominait³⁷⁷ :

En Amérique latine, la question agraire a toujours été au centre de la politique agricole du fait de l'inégale répartition de la terre et de l'instabilité gouvernementale offrant aux dirigeants d'être en prise directe avec un monde paysan minoritaire³⁷⁸.

³⁷² Voir la partie I-A, ci-dessus, pour l'analyse de cette question.

³⁷³ Fumey, *supra* note 54 à la p 65.

³⁷⁴ *Ibid* à la p 66.

³⁷⁵ *Ibid* à la p 65.

³⁷⁶ Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 45. Des réformes agraires avaient également été menées après la Deuxième Guerre mondiale, mais selon un modèle communiste n'avantageant guère les cultivateurs : ainsi, en Pologne, les réformes d'après-guerre ont créé 4 millions de minuscules fermes redevables à l'État qui fixait des prix minimaux et obligeait les fermiers à leur vendre une partie de leur production, rappelant une forme d'exploitation féodale (voir Joanna Soslka, « Cultiver sa différence jusqu'à l'excès », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 28).

³⁷⁷ Fumey, *supra* note 54 à la p 68.

³⁷⁸ *Ibid* aux pp 95-96. La situation diffère cependant d'un état à l'autre. Par exemple le Brésil possède une superficie agricole beaucoup plus importante que d'autres États, comme le Chili ou la Bolivie.

L'Amérique latine a vu ses terres dominées par des intérêts étrangers dès sa découverte³⁷⁹. Les réformes agraires laisseront croire à un retour vers l'appropriation populaire des terres, mais sans succès. Dans d'autres sociétés rurales, comme l'Afrique noire ou les pays de droit musulman, les terres sont plutôt administrées sous une forme de propriété collective, héritage des traditions de ces pays. Souvent l'appropriation de la terre suit une structure patriarcale³⁸⁰, où par exemple la propriété de la terre est confiée à un « chef de village » qui la distribue sous forme de lots aux familles du village.

Les réformes agraires étaient perçues par plusieurs comme une solution pour éliminer la pauvreté rurale, en redistribuant les terres aux travailleurs agricoles et ainsi en leur donnant les moyens de contrôler leur destinée. Dès les années 70, l'OIT, la FAO et la Banque mondiale ont encouragé les pays en développement à procéder à de telles réformes de redistribution des terres³⁸¹. Shefrin écrivait en 1979 que, si les gouvernements étaient souvent peu enclins à mettre en branle des programmes de réforme - généralement par manque de volonté politique -, « *[h]owever, agrarian reform is now being incorporated within the overall approach to rural development* »³⁸².

Mais les répercussions positives de ces réformes sur le sort des travailleurs tardent à se faire sentir. Dans de nombreux pays, comme au Mexique, l'aspect social des réformes agraires a été terni par le fait qu'elles ont généralement été menées dans un contexte politique dominé par les grandes propriétés commerciales³⁸³, des *haciendas*, qui sont sans pitié pour les petites fermes paysannes³⁸⁴. Ainsi, les réformes mènent plutôt à détruire les systèmes sociaux et la dynamique économique préexistante, sans pour autant améliorer l'approvisionnement alimentaire du pays³⁸⁵.

Fumey note que les pays qui ont tenu compte des traditions agricoles et des conditions sociologiques de leur population dans leurs réformes manifestaient de meilleures chances

³⁷⁹ Le juriste international Vitoria avait en effet validé les titres espagnols de propriété en Amérique du Sud par le *jus gentium*, ou droit naturel, qui inclut le droit de voyager et de commercer que les Indiens auraient violé, justifiant ainsi la guerre « juste » et la conquête des terres comme résultat de la guerre (voir généralement Anghie, *supra* note 66 et Cavallar, *supra* note 65).

³⁸⁰ Fumey, *supra* note 54 à la p 55.

³⁸¹ Shefrin, *supra* note 3 à la p 284.

³⁸² *Ibid* à la p 285.

³⁸³ Fumey, *supra* à la p 70.

³⁸⁴ *Ibid* à la p 56. Les réformes agraires au Zimbabwe auraient également été menées au détriment des intérêts de la population en général : « La soi-disant réforme agraire promue par le gouvernement s'est soldée par un état de guerre dans les fermes, les nouveaux propriétaires y font régner la terreur. » (tel que cité dans Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 1). Elles auraient ainsi mené au déracinement de plusieurs paysans.

³⁸⁵ Fumey, *supra* note 54 à la p 70.

de réussite³⁸⁶. Le réel problème est que les États ont été encouragés à mettre en œuvre des réformes agraires soumises aux libres interactions des forces du marché, modèle de l'offre et la demande prôné par la Banque mondiale, laissant ainsi profiter les multinationales aux détriments des petits propriétaires agricoles, incapables de leur faire compétition³⁸⁷. En effet, les coûts des terres sont souvent élevés et les services administratifs pour aider d'éventuels acheteurs sont déficients³⁸⁸. Dans d'autres cas, la terre a effectivement été distribuée en parcelles, mais le contrôle réel s'effectue dans les faits par des multinationales : ainsi, en Inde, l'entreprise Dole est l'unique acheteur des petits producteurs de banane et donc fixe les prix à sa guise³⁸⁹.

Il semblerait que les syndicats militent toujours pour la nécessité de réformes agraires, mais de celles qui opéreraient une redistribution équitable des terres, en faveur des travailleurs sans terres et des petits agriculteurs : « Les syndicats considèrent la réforme agraire comme une manière de réduire la pauvreté et la faim, mais aussi comme une voie vers une meilleure démocratie économique et politique »³⁹⁰.

Ainsi, la simple distribution des terres ne suffirait pas, encore faudrait-il que les nouveaux propriétaires aient les moyens de les exploiter, que ce soit par l'accès aux crédits et autres services administratifs ou par la distribution de terres de qualité, bien irriguées et soutenues par des infrastructures solides³⁹¹.

³⁸⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 70. Fumey donne l'exemple de la Chine et du Mexique qui n'ont toujours pas achevé leurs réformes agraires.

³⁸⁷ Castro et Graham, *supra* note 13 aux pp 41 et ss. Castro et Graham donnent entre autres les exemples de la Colombie, des Philippines, de l'Afrique du sud et du Brésil, où les réformes bénéficiant « d'une aide du marché » ont entraîné ou renforcé la mainmise des multinationales sur l'agriculture. Si les réformes agraires de la fin du 20^e siècle visaient la redistribution des terres, elles ont plutôt mené au triomphe du néolibéralisme.

³⁸⁸ *Ibid* à la p 44.

³⁸⁹ *Ibid* à la p 45. Dole avait été obligée de distribuer ces terres, mais s'est assurée du monopole en octroyant les prêts sur l'achat des terrains.

³⁹⁰ *Ibid* à la p 41. Les syndicats cherchent surtout à participer à la négociation des politiques agraires et à l'organisation sur le terrain des réformes, par des services et de l'assistance aux membres dans l'acquisition de titres de propriété et dans la gestion de leurs terres. (voir *ibid* à la p 43). Des groupes font des pressions actives, notamment au Brésil qui possède un des plus haut taux de concentration des terres, où près d'une quarantaine de mouvements sociaux - dont le plus important est le Mouvement des sans-terre - encouragent notamment l'occupation des terres comme moyen de pression. Ces moyens ne se sont pas exercés sans heurts avec les propriétaires terriens et les forces de l'ordre au Brésil. Entre 1985 et 2002, 1280 travailleurs sont morts lors de protestations. Les pressions ont toutefois poussé le président Lula à s'engager envers des réformes agraires complètes, tout en maintenant le dialogue avec les syndicats et les mouvements sociaux (voir *ibid* à la p 44). Par contre, les représentants syndicaux sont souvent mal informés sur les réformes agraires, à quoi s'ajoute l'ambiguïté de leurs rôles dans le débat, dans la mesure où ces réformes ont pour but de créer de futurs fermiers avec qui les syndicats ont pour mandat de négocier (voir Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 aux pp 40-41).

³⁹¹ Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 46.

Les TAS sont généralement ignorés dans les discussions sur les réformes agraires. Or, celles qui ne tiennent pas compte des TAS mènent généralement à des pertes d'emploi et à la diminution de leur qualité de vie³⁹². Un rapport a été rédigé en 2004 à la demande de la FAO sur le rôle des syndicats dans les réformes agraires en Afrique du Sud, alors que les travailleurs agricoles ont été à peu de choses près exclus de la distribution de près de 500 000 hectares de terres³⁹³. Pour les auteurs du rapport, le meilleur moyen de parvenir à une redistribution équitable des terres dans le pays est de renforcer les capacités des syndicats afin de leur permettre de s'insérer dans les discussions concernant les réformes agraires³⁹⁴. Le principal obstacle est le manque d'information que possèdent les travailleurs agricoles sur les options disponibles afin d'acquérir une terre, d'autant plus que les bureaux gouvernementaux se retrouvent en ville et sont ouverts en semaine lorsque les travailleurs ne peuvent quitter leur lieu de travail. L'agence responsable du programme de réforme agraire ne se rend pas sur les fermes et le transport se révèle difficile pour les éventuels acheteurs³⁹⁵.

Vu l'échec des réformes agraires, les petites entreprises agricoles traditionnelles des pays du Sud se voient confrontées à la compétition des grandes corporations : au milieu des années 90, une centaine de multinationales contrôlaient près de la moitié de la production alimentaire mondiale³⁹⁶. Des chiffres plus récents indiquent que les dix plus grandes entreprises contrôlent environ 80 % du marché mondial, estimé à 32 milliard de dollar ; seulement deux entreprises distribuent 80 % des céréales de toute la planète, cinq sociétés contrôlent le 3/4 du commerce de la banane, trois contrôlent le 4/5 du commerce du cacao, trois le 3/4 du commerce du thé, alors que la moitié de la production de café au monde est partagée entre cinq torréfacteurs³⁹⁷.

Fumey explique que l'arrivée des multinationales a permis d'une certaine manière de valoriser des régions qui autrement seraient restées à l'écart de l'économie marchande mondiale³⁹⁸. Toutefois, il précise qu'elles contribuent également à vassaliser les

³⁹² FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 80.

³⁹³ Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 à la p 4. Si 82 % des terres en Afrique du Sud sont agricoles, le rythme de redistribution des terres connaît une progression très lente, malgré une législation récente visant à favoriser la redistribution (voir *ibid* aux pp 29-33).

³⁹⁴ *Ibid* aux pp 4-5.

³⁹⁵ *Ibid* à la p 35.

³⁹⁶ Fumey, *supra* note 54 à la p 37.

³⁹⁷ Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV), *Le travail décent dans l'agriculture. Document de base*, Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture, IWSDWA/2003, Genève, OIT, 2003 à la p 9 [ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture »].

³⁹⁸ Fumey, *supra* note 54 à la p 49.

producteurs, ce qui accroît leurs inquiétudes, voire leur malheur³⁹⁹. Plusieurs petits fermiers ont dû abandonner leur entreprise et la concentration des terres en découlant a créé une forte dépendance des populations rurales envers les grandes entreprises orientées vers l'exportation⁴⁰⁰. Bref, nous sommes aujourd'hui loin de la dominance des fermes familiales que les pays industrialisés continuent farouchement de protéger. La vision romantique de la ferme est de moins en moins fidèle à la réalité agraire contemporaine.

Le nouveau contrat de travail

Si l'entreprise agricole romantique était composée de main-d'œuvre locale, familiale, aujourd'hui le salariat constitue une caractéristique centrale de l'emploi rural et la mondialisation ne fait que confirmer cette donnée⁴⁰¹. Les relations de travail en agriculture sont très variées et contribuent à complexifier le secteur. Des contrats permanents à temps plein existent en agriculture, mais constituent une minorité. Si les travailleurs à temps plein ont des salaires inférieurs à la moyenne de l'industrie qui les maintiennent sous le seuil de la pauvreté, ils bénéficient tout de même de meilleures rémunérations et avantages sociaux en général que le reste de la main-d'œuvre rurale⁴⁰².

La majorité des contrats en agriculture sont occasionnels, temporaires ou saisonniers, donc de courtes durées, parfois même payés à la journée ou à la tâche⁴⁰³. Dans ces cas, les travailleurs ne bénéficient d'aucune sécurité sociale, de chômage, n'ont aucune vacance ou congé de maladie, bien que dans les faits ces contrats temporaires cachent souvent une relation d'emploi continue⁴⁰⁴. Les employeurs vont favoriser ces formes d'emplois d'abord à cause de l'instabilité de la météo et des marchés, mais aussi pour éviter l'application de lois du travail couvrant seulement les travailleurs saisonniers ou à temps plein⁴⁰⁵. Les contrats formels sont rares en agriculture⁴⁰⁶.

³⁹⁹ Fumey, *supra* note 54 à la p 49.

⁴⁰⁰ Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 42 ; voir aussi Carmen G. Gonzalez, « Institutionalizing Inequality : the WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries » (2002) 27 Colum J Envtl L 433 à la p 436 [Gonzalez].

⁴⁰¹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 32.

⁴⁰² *Ibid* à la p 24.

⁴⁰³ *Ibid*.

⁴⁰⁴ *Ibid*.

⁴⁰⁵ *Ibid* à la p 25. Pour contrer ces tendances, des syndicats de plantations dans plusieurs pays ont inclus dans les conventions collectives des minimas d'heures de travail pour engager des travailleurs sur une base saisonnière, occasionnelle ou temporaire.

⁴⁰⁶ *Ibid* à la p 47.

L'informalité et l'ambiguïté des relations d'emploi, des types de contrat et des catégories de travailleurs rendent difficile l'évaluation du portrait général de la population agricole⁴⁰⁷. En effet, il arrive souvent que des petits fermiers, qui techniquement n'entrent pas dans la catégorie de TAS, dépendent tout de même du travail salarié pour suppléer à leurs faibles revenus⁴⁰⁸. De plus, le lien juridique entre TAS et employeur est souvent flou, parfois volontairement. Des employeurs vont pratiquer l'embauche déguisée pour cacher le véritable lien d'emploi : établissement de fausses coopératives, restructurations d'entreprise louche sont autant de moyens pour empêcher l'application de lois protectrices et pour éviter les coûts reliés aux taxes et contributions à des programmes sociaux⁴⁰⁹. Beaucoup d'entreprises agricoles vont également préférer embaucher à travers des contractants, intermédiaires idéaux pour brouiller la relation d'emploi, sans oublier que ces derniers vont parfois exiger des sommes abusives pour le transport et le logement des travailleurs⁴¹⁰. Le recours aux sous-contractants est commun dans les plantations et les exploitations commerciales pour combler les besoins pendant les périodes de pointe des récoltes⁴¹¹. Les fonctions patronales sont ainsi partagées, le contractant fournissant le salaire et l'entreprise déterminant les tâches et les heures de travail. Dans ces cas, il devient ardu d'identifier le véritable employeur auprès de qui réclamer le respect des droits des travailleurs.

Le travailleur migrant : le nouveau visage de l'agriculture occidentale

L'ouverture des frontières implique également la libre circulation, du capital d'abord, mais également de la main-d'œuvre. La mondialisation a transformé l'agriculture en secteur consacré à l'exportation créant ainsi une dépendance à la main-d'œuvre migrante⁴¹². En effet, la pression du marché visant à baisser constamment les prix contraint les fermiers à diminuer leurs coûts de production qui, « *passing the burden on to workers* », coupent dans les salaires⁴¹³. Ces salaires n'étant guère attrayant pour la population locale, cela entraîne une pénurie chronique de main-d'œuvre⁴¹⁴ qui nécessite d'être comblée par

⁴⁰⁷ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 26.

⁴⁰⁸ *Ibid.* Selon une étude menée au Mexique en 1998, près de 5 millions de fermiers, soit 78 % de la main-d'œuvre rurale, étaient engagés comme salariés pour au moins une partie de l'année.

⁴⁰⁹ *Ibid* à la p 31.

⁴¹⁰ *Ibid* à la p 39.

⁴¹¹ *Ibid* à la p 48.

⁴¹² *Ibid* à la p 25 ; Linares, *supra* note 274 aux pp 321, 324 ; ACTRACV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 aux pp 20-21 et 49-53.

⁴¹³ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 25.

⁴¹⁴ OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session, *Liberté d'association : enseignements tirés de la pratique. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits*

l'embauche de travailleurs migrants, groupe d'autant plus vulnérable qu'ils sont déracinés, sujets à des règles et conditions souvent arbitraires : « *the relationship between labor organizations and markets has not developed in tandem, as slowly developing labor rights have lagged far behind sharply expanding markets* »⁴¹⁵.

L'enjeu des migrations en agriculture n'est toutefois pas nouveau : l'esclavagisme aux États-Unis et dans les Antilles en est l'exemple flagrant⁴¹⁶. Pour Jim Chen, il y a très peu de différences entre la traite des Noirs aux origines des États-Unis et le phénomène des migrations professionnelles en provenance de l'Amérique centrale d'aujourd'hui, dans la mesure où le traitement réservé aux travailleurs agricoles demeure le même⁴¹⁷. Dans les deux cas, l'économie des coûts est un facteur important, mais il s'agit également d'un simple besoin de main-d'œuvre, alors que la population rurale diminue rapidement⁴¹⁸. Ce qui distingue le phénomène des migrations au 20^e siècle est la généralisation de son utilisation dans les pays industrialisés.

La précarisation des emplois induite par la commercialisation d'abord puis la modernisation du secteur agraire a également créé un besoin massif de main-d'œuvre migrante⁴¹⁹ : la terre est utilisée autrement, les technologies et la machinerie ont diminué les besoins en main-d'œuvre⁴²⁰ et les emplois sont souvent occasionnels, précaires, mal payés, donc encore là peu attrayants pour la population locale⁴²¹. Aujourd'hui, le secteur agricole est le principal employeur de travailleurs migrants⁴²², notamment aux États-Unis

fondamentaux au travail, Rapport I(B) (2008) à la p 60 [Rapport OIT 2008, « Liberté d'association »]. Les employeurs agricoles de l'Union européenne font tous état d'une pénurie de main-d'œuvre, qu'ils mettent sur le compte du manque de motivation de la population nationale, de l'exode rural, d'autant que dans certains cas les salaires en agriculture s'approchent de l'assurance-emploi (voir Renaut, *supra* note 284 à la p 26).

⁴¹⁵ Linares, *supra* note 274 à la p 324.

⁴¹⁶ Notons également que la concentration croissante des terres agricoles en Europe aux 17^e et 18^e siècles a créé un besoin de main-d'œuvre qui, en France, a été comblé entre autres par des travailleurs venant d'autres régions du pays. Ironiquement, ces travailleurs venant de loin réussissaient à se négocier de meilleurs salaires que les locaux étant donné le besoin qu'on avait de leur labeur. Toutefois, les longs voyages et les conditions de logement rendaient leurs vies particulièrement instables et insécuries (voir Béaur, *supra* note 86 aux pp 112-113).

⁴¹⁷ Chen, *supra* note 57 à la p 1286 ; voir également Linares, *supra* note 274 à la p 330.

⁴¹⁸ Dès les années 20, aux États-Unis, la population urbaine dépassait la population rurale. La Deuxième Guerre mondiale et l'industrie de guerre vont assurer la domination permanente de l'industrialisation américaine (voir Chen, *supra* note 57 à la p 1280 et Linares, *supra* note 274 à la p 330).

⁴¹⁹ Swapan Ganguly, *supra* note 29 à la p 30.

⁴²⁰ En Inde par exemple, entre 1995 et 2003, l'emploi aurait décliné, selon les syndicats locaux, entre 20 et 77 % (voir *ibid* à la p 30). Ce sont près de 36 millions d'emplois en agriculture qui sont perdus dans les pays occidentaux dû à la modernisation du secteur, faisant dire à Fumey que la révolution technique en agriculture a également été accompagnée d'une révolution sociale (voir Fumey, *supra* note 54 à la p 49).

⁴²¹ Renaut, *supra* note 284 à la p 23.

⁴²² Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 5.

qui accueillent chaque année de nombreux travailleurs migrants en provenance de l'Amérique latine⁴²³.

En Europe, l'agriculture emploie près de 4,5 millions de travailleurs saisonniers, dont environ 500 000 extra-communautaires⁴²⁴. Les travailleurs saisonniers ne sont pas tous des travailleurs migrants, les proportions différant d'un pays à l'autre⁴²⁵, mais plusieurs pays vont employer des travailleurs de la Hongrie, de la Roumanie, de l'Afrique du Nord ou de l'Europe centrale⁴²⁶. Ceux-ci œuvrent dans de mauvaises conditions de sécurité au travail, pour de bas salaires et un décompte des heures souvent approximatif, déterminé par des contrats oraux ou dans des conditions d'embauche informelles⁴²⁷. S'il s'agit en grande partie de la réalité de pays industrialisés en manque de main-d'œuvre, le phénomène se répand tout de même dans les PED, par exemple en Inde où les villes drainent la main-d'œuvre rurale d'ailleurs de moins en moins en demande sur les fermes, ce qui a entraîné de nombreuses migrations et a également eu comme conséquence d'augmenter le nombre de travailleuses⁴²⁸.

La perte de vitesse des marchés agricoles des PED encourage également les migrations. La prise de contrôle des marchés agricoles par les pays de l'OCDE entraîne la précarisation des emplois des PED, ce qui pousse les travailleurs de ces pays à migrer pour se trouver des emplois plus lucratifs. Ainsi, l'expansion de la culture subventionnée du maïs aux États-Unis, doublée de l'élimination progressive des barrières tarifaires au Mexique imposée par l'ALÉNA, a mené à l'exportation massive de maïs américain vers le Mexique, menant à la perte de 1,5 millions d'emplois dans le secteur agricole local⁴²⁹. Conséquemment, de nombreux Mexicains ont émigré vers les États-Unis pour trouver de

⁴²³ Linares, *supra* note 274 à la p 322 : en 2006, les États-Unis comptaient près de neuf millions de travailleurs migrants sans papiers, en provenance surtout du Mexique et de l'Amérique centrale. Voir aussi ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 à la p 51 : en 1999-2000, les travailleurs migrants auraient assuré 61 % des récoltes aux États-Unis

⁴²⁴ Renaut, *supra* note 284 à la p 23 ; les chiffres proviennent du Groupe des employeurs agricoles européens (GEOPA-COPA). Renaut explique toutefois qu'il y a un manque de statistiques précises et harmonisées sur le sujet.

⁴²⁵ *Ibid.* Seulement 1% en France.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid* aux pp 23-25. Quant aux conditions d'embauche, certains employeurs du Royaume-Uni et de l'Italie ont recours à des intermédiaires aux pratiques mafieuses pour recruter des saisonniers, intermédiaires qui se payent directement sur le salaire de ces travailleurs précaires (voir *ibid* à la p 26).

⁴²⁸ Swapan Ganguly, *supra* note 29 à la p 29.

⁴²⁹ Julie Green, « Une histoire de maïs, de clandestins et d'abattoirs », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 36 [Green]. Il s'en est trouvé plusieurs au Mexique pour exiger une renégociation de l'ALÉNA étant donné ses conséquences sur l'économie agricole du pays.

l'emploi⁴³⁰. Or, les agriculteurs des pays industrialisés utilisent le prétexte du protectionnisme pour justifier les mauvaises conditions de travail sur leurs fermes, comme c'est le cas au Québec : « *In the locally-rooted but export-oriented industries like agriculture, [...] cheap labour is used to subsidize production and create ‘competitive’ conditions for export abroad* »⁴³¹.

En théorie, dans la mesure où il s'agit d'étudier la liberté d'association des travailleurs agricoles, la situation juridique d'un travailleur dans un pays, qu'il soit citoyen ou résident temporaire, ne devrait pas entrer en ligne de compte. Les droits du travail dans leur ensemble ne sont pas des droits de citoyenneté, mais des droits reliés au fait d'exercer un emploi, dans les conditions prévues par la loi. En pratique toutefois, le fait d'être un travailleur migrant joue énormément sur la capacité d'un individu de s'associer dans le but de faire valoir ses droits au travail⁴³².

Les raisons de cet obstacle, qui n'en devrait pas être un, sont de deux ordres. Logistique d'abord car le travailleur migrant en agriculture est généralement un travailleur saisonnier, à temps partiel, qui retourne souvent dans son pays d'origine quand la saison des cultures est terminée⁴³³. Ainsi, il devient plus difficile d'organiser des associations et d'établir des négociations. Politique ensuite parce que les États sont réticents à accorder des droits positifs à des travailleurs qui passent une partie de leur vie à l'étranger et qui n'ont pas d'attachement au pays d'accueil. Les syndicats eux-mêmes ont des difficultés réelles à rejoindre ces travailleurs, d'abord parce que les employeurs leur offrent peu d'occasions de s'intégrer dans la société et ensuite parce que le contact avec ces segments exploités du salariat agricole est ardu⁴³⁴. De plus, l'opinion publique des pays d'accueil est souvent

⁴³⁰ La population mexicaine de l'État du Nebraska a bondi de 155 % entre 1990 et 2000 (voir *ibid*).

⁴³¹ Blackett, « Situated Reflections », *supra* note 252 à la p 236 Le texte de Blackett traite de la décision *Commission des droits de la personne et droits de la jeunesse (Cupidon Lumène) c Centre Maraîcher Eugène Guinois Jr Inc.*, Québec [2005] RJQ 1315, qui a été rendue par le Tribunal des droits de la personne et de la jeunesse du Québec. Le cas concernait une situation de discrimination raciale sur une ferme axée sur l'exportation. En relatant le cas, Blackett souligne que les conditions de travail désastreuses en agriculture ne sont pas seulement le lot des travailleurs migrants, mais également des nouveaux immigrants d'origine ethnique différente. Selon Blackett, les inégalités du marché et les stéréotypes sur la main-d'œuvre migrante se transmettent et se perpétuent entre autres envers la communauté noire au Québec, malgré le fait que ses membres soient immigrants ou même natifs du pays, laissant croire à une ségrégation raciale manifeste (voir *ibid* aux pp 235-236). Au Québec, 40 % des TAS assignés à la récolte seraient issus d'une minorité ethnique (voir *ibid* à la p 232). Les lois québécoises du travail maintiendraient en agriculture des formes historiques d'exclusion (comme les salaires moindres ou l'exclusion des règles pour les heures supplémentaires) basées aujourd'hui sur la race (voir *ibid* à la p 238).

⁴³² Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 60.

⁴³³ Renaut, *supra* note 284 à la p 26. Renaut confirme que la gestion de membres qui ne sont pas au pays constitue pour l'organisation syndicale un défi nouveau.

⁴³⁴ *Ibid* aux pp 27-28.

défavorable aux travailleurs migrants, perçus comme des voleurs d'emplois, ce qui ne favorise pas leur intégration dans la société d'accueil⁴³⁵.

Il ne faut pas oublier non plus que de nombreux travailleurs migrants se retrouvent dans un pays étranger dans une situation illégale, comme c'est le cas aux États-Unis, où entre 40 et 50 % des travailleurs migrants saisonniers dans les fermes américaines sont sans papiers⁴³⁶. Bien que cela ne soit pas un obstacle à l'exercice de leurs droits humains, ceux-ci craignent les représailles, comme la déportation, en cas de revendications⁴³⁷. Dans les faits, les travailleurs agricoles qui expriment des demandes sont parfois renvoyés, retournés dans leurs pays et placés sur des listes noires par leurs employeurs⁴³⁸. De plus, une décision de la Cour suprême des États-Unis a conclu qu'un travailleur migrant illégal, congédié pour avoir tenté d'organiser un syndicat, n'avait pas le droit à son rappel de salaire prévu à la NLRA à cause de son statut irrégulier, faisant en sorte que même les autorités gouvernementales entretiennent l'incapacité des migrants à revendiquer leurs droits⁴³⁹. Les travailleurs agricoles migrants qui sont acceptés en vertu des programmes américains d'embauches de travailleurs agricoles saisonniers se voient interdire de négocier leurs conditions d'emploi avec l'employeur et leurs droits de recours sont limités par rapport aux autres travailleurs, sous peine de déportation⁴⁴⁰.

Selon le rapport global de 2008 du BIT sur la situation de la liberté d'association dans le monde, de nombreuses contraintes pèsent sur les droits syndicaux des travailleurs migrants⁴⁴¹. Les législations nationales limitent souvent les droits d'association des travailleurs migrants, sans compter que le secteur agricole est souvent ignoré par les lois du

⁴³⁵ Linares, *supra* note 274 aux pp 326-327 ; voir également Green, *supra* note 429 aux pp 37-38 : l'auteure donne l'exemple du Nebraska où l'arrivée massive de travailleurs migrants est mal perçue. Les migrants sont alors accusés de tous les maux, hausse de la criminalité, fardeaux pour la société, alors que les statistiques de l'État démontrent tout le contraire.

⁴³⁶ Linares, *supra* note 274 à la p 329.

⁴³⁷ *Ibid* à la p 323.

⁴³⁸ *Ibid* à la p 332.

⁴³⁹ *Ibid* aux pp 340-342. Linares fait référence à la décision *Hoffman Plastic Compounds, Inc v NLRB*, 535 US 137 (2002). Les juges dissidents dans cet arrêt ont déploré le fait qu'il laissait la porte ouverte aux employeurs pour violer les lois du travail, comme l'interdiction de congédier pour des activités syndicales. La décision *Hoffman* a fait l'objet d'une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale de l'OIT (CLS) dans le Cas n° 2227, Rapport n° 332 (2003) (en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>). Le Gouvernement des États-Unis alléguait devant le CLS que la loi n'interdisait pas aux travailleurs migrants, peu importe leur situation, de former des associations (par. 603), mais le CLS a jugé que les recours disponibles pour ces travailleurs contre les actes anti-syndicaux n'étaient pas suffisants pour donner une signification véritable à leurs droits (par. 604 et 610).

⁴⁴⁰ Linares, *supra* note 274 à la p 335.

⁴⁴¹ Rapport OIT 2008, « liberté d'association », *supra* 414 à la p 59.

travail ou soumis à un régime particulier⁴⁴². Il y est aussi fait mention que certains travailleurs migrants proviennent de pays dépourvus de tradition syndicale⁴⁴³. Toutefois, le nombre grandissant de travailleurs migrants offre la possibilité aux organisations syndicales d'élargir leurs activités :

Les mauvaises conditions de travail et de rémunération, conjuguées à l'exploitation dont les migrants sont parfois victimes, fournissent aux syndicats des arguments forts pour recruter des membres parmi ces travailleurs⁴⁴⁴.

L'OIT insiste sur le fait que la liberté d'association « est un droit d'application universelle »⁴⁴⁵. En effet, l'article 2 de la *Convention n°87*, qui sera analysée plus longuement en deuxième partie, prévoit que la liberté syndicale s'applique à tous, incluant les travailleurs migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non⁴⁴⁶. Ainsi, un travailleur migrant doit recevoir un traitement égal à un travailleur local dans la législation prévoyant la liberté d'association.

La Cour interaméricaine tire d'ailleurs la même conclusion dans l'Avis consultatif *Statut juridique des travailleurs migrants sans papiers* de 2003 :

La qualité de migrant ne peut être invoquée pour priver une personne de la jouissance et de l'exercice de ses droits, y compris ceux liés au travail. Une fois lié par une relation de travail, un migrant acquiert des droits en tant que travailleur, droits qui doivent lui être reconnus et garantis, qu'il soit en situation régulière ou irrégulière dans l'État où il occupe un emploi. Ces droits découlent de la relation de travail⁴⁴⁷.

Cette conclusion résume le principe de la liberté d'association en ce qui concerne les travailleurs migrants : les droits du travail découlent de la relation de travail et naissent dès lors que cette relation est établie. Ils ne découlent pas du statut juridique conféré à un individu en vertu de la législation relative à l'immigration du pays hôte. Le principe de la non-discrimination au travail serait d'autant plus important selon cette même décision qu'il

⁴⁴² *Ibid.* C'est le cas, comme on l'a vu, de certaines provinces canadiennes (voir la partie I-B-iii, ci-dessus, pour l'analyse de la législation canadienne en la matière).

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ *Ibid* à la p 60.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ Voir Comité de la liberté syndicale (CLS), Cas n° 2121 (Espagne), Rapport 327 (2002), en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>. Le CLS, traitant du déni des droits syndicaux aux travailleurs étrangers en situation irrégulière en Espagne, réitère le fait que le droit d'association appartient à tous, sans distinction d'aucune sorte. La seule exception prévue à la *Convention n°87* (*supra* note 38) concerne les forces armées et la police (art 9). La *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998* insiste sur le fait que le principe de la liberté d'association doit être respecté par les États nonobstant la ratification de la *Convention n°87* (voir la partie II-B-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question).

⁴⁴⁷ *Statut juridique des travailleurs migrants sans papiers (Mexique)* (2003), Avis consultatif OC-18/03, Inter-Am Ct HR (Sér A) n°18 (tel que cité dans Rapport OIT 2008, *supra* note 43 à la p 61).

serait une règle coutumière internationale, relevant du *jus cogens*, la plaçant donc au-dessus des autres règles conventionnelles⁴⁴⁸.

Les syndicats n'ont toutefois pas toujours été favorables au phénomène migratoire. Adoptant d'abord une attitude d'ouverture par rapport aux travailleurs migrants en les aidant à faire respecter leurs droits et en publiant leurs documents dans plusieurs langues⁴⁴⁹, la crise économique des années 70 et la hausse des taux de chômage ont fait en sorte que les syndicats se sont alignés sur des politiques d'immigration restrictives⁴⁵⁰, ce qui n'a toutefois pas empêché l'arrivée de travailleurs en situation irrégulière. Face au dilemme que provoquait l'afflux de travailleurs, les syndicats ont plutôt choisi de dénoncer les entreprises engageant des travailleurs clandestins, faisant en sorte que les travailleurs migrants se sont distancés des mouvements syndicaux⁴⁵¹.

Toutefois, la situation aurait changé dans les dernières années, les syndicats s'alignant sur une politique d'accueil des travailleurs migrants⁴⁵². Maintenant, de nombreuses centrales syndicales nationales prévoient des mécanismes d'aide aux travailleurs migrants et militent activement pour le respect de leurs droits, qu'ils soient en situation régulière ou non⁴⁵³. Il en va de même pour les fédérations syndicales internationales. En juin 2003, des représentants de syndicats agricoles ont participé à une conférence organisée par l'UITA dans le but d'élaborer une charte des droits des travailleurs agricoles migrants que les syndicats peuvent utiliser dans leurs campagnes⁴⁵⁴. La charte prévoit notamment qu'aucun travailleur n'est un travailleur illégal et que les travailleurs migrants ont droit à un travail décent et à un traitement égal, incluant le droit d'adhérer à une organisation syndicale, comme meilleur moyen d'assurer la protection des droits⁴⁵⁵.

⁴⁴⁸ *Statut juridique des travailleurs migrants sans papiers (Mexique)*, *supra* note 447 aux para 100-101 et 110. Voir la discussion plus approfondie sur le statut coutumier de certaines normes internationales du travail, ci-dessous, à la p 133.

⁴⁴⁹ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 61.

⁴⁵⁰ *Ibid* ; voir aussi Linares, *supra* note 274 aux pp 331-332, sur l'opposition initiale des organisations syndicales américaines aux programmes de migration de travailleurs saisonniers. L'AFL-CIO indiquait qu'un grand nombre d'Américains sans emplois seraient prêts à travailler sur les fermes si de meilleurs salaires et conditions de travail étaient offerts. L'American Federation of Labour - Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) est la principale fédération syndicale aux États-Unis, qui regroupe entre autres la United Food and Commercial Workers Unions (UFCW), représentant les TAS. Elle est affiliée à la Confédération syndicale internationale.

⁴⁵¹ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 61.

⁴⁵² *Ibid*.

⁴⁵³ *Ibid* à la p 62.

⁴⁵⁴ *Ibid* à la p 63 ; UITA, « Une Charte des droits pour les travailleurs/euses migrant/tes en agriculture », en ligne : UITA <<http://www.iuf.org>>.

⁴⁵⁵ *Ibid*.

ii. Mondialisation commerciale : les réticences à libéraliser les marchés agricoles et les impacts sur les travailleurs agricoles

*Nowhere is the tension between the critics and the proponents of the existing multilateral system more evident than in matters of agricultural policy. Indeed, agriculture [...] has been one of the most controversial issues in the multilateral trade negotiations for the past fifty years*⁴⁵⁶.

Si l'entreprise agricole a connu des changements majeurs, affectant les travailleurs agricoles, c'est en grande partie due à la transformation imposée à l'ordre économique mondial. L'industrialisation du secteur est une chose, son intégration dans un marché mondial en est une autre. Fumey parle d'une crise « longue et profonde »⁴⁵⁷ de l'agriculture en ce que le secteur devient tout simplement subordonné à d'autres, qui possèdent une logique économique propre.

Or, bien que le discours économique contemporain repose sur le concept de libéralisme, d'ouverture des marchés, le protectionnisme en agriculture se transposera comme sujet hautement controversé dans le commerce international⁴⁵⁸, au point d'ébranler les travaux de l'OMC, organisation pourtant encensée pour son efficacité sur la scène internationale. Depuis l'adoption du GATT en 1947⁴⁵⁹, l'agriculture a toujours fait figure d'exception. Alors que les produits industrialisés étaient soumis aux principes de libre accès aux marchés mondiaux⁴⁶⁰, les produits agricoles étaient à toutes fins pratiques exclus de l'application de ces règles, si ce n'est quelques balises pour prévenir des situations inéquitables⁴⁶¹, faisant en sorte que les produits agricoles ont connu une évolution bien différente des produits manufacturés⁴⁶². Les pays du Nord considéraient que des réformes

⁴⁵⁶ Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 437-438.

⁴⁵⁷ Fumey, *supra* note 54 à la p 36.

⁴⁵⁸ Newell, *supra* note 211 à la p 301.

⁴⁵⁹ GATT, *supra* note 44.

⁴⁶⁰ Les règles fondamentales de l'OMC se retrouvent dans le GATT de 1947, devenu le GATT de 1994 avec la création de l'OMC par l'*Accord de Marrakech* du 15 avril 1994. Elles prévoient notamment les principes de la clause de la nation la plus favorisée (article premier GATT 1947), où l'État doit étendre à tous les pays l'avantage commercial accordé à un, et la clause du traitement national (Article 3 GATT 1947), où l'État s'engage à appliquer les mêmes règles aux produits importés qu'aux produits nationaux. Le *dumping*, i.e. subventionner les prix à l'exportation de manière à offrir un prix inférieur aux produits équivalents d'autres pays, est formellement interdit dans les pratiques commerciales des États (article 6 GATT 1947).

⁴⁶¹ OMC, *Série des accords de l'OMC*, *supra* note 44 à la p 2. Par exemple, les subventions à l'exportation ne devaient pas faire en sorte d'accorder à un pays une part inéquitable du marché. Toutefois, toute tentative de référer un manquement aux instances du GATT était rapidement bloquée, les États-Unis ayant même menacé de se retirer du GATT dans un dossier où leurs restrictions quantitatives à l'importation de produits laitiers avaient été soulevées, conflit qui fut éventuellement réglé par l'émission d'une renonciation pour une durée indéterminée (voir Jordana Hunter, « Broken Promises : Trade, Agriculture and Development in the WTO » (2003) 4 Melb J Int'l L 299 aux pp 306-307 [Hunter] ; voir aussi Gonzalez, *supra* note 400 à la p 444).

⁴⁶² FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 30.

dans le secteur agricole étaient économiquement et politiquement trop difficiles⁴⁶³. Ainsi, dans le cadre des négociations du GATT, des pays développés poussés par de puissants lobbies agricoles, en particulier les États-Unis, le Japon et l'Union européenne, ont empêché l'inclusion de l'agriculture dans les mesures libérales du GATT⁴⁶⁴.

Ainsi, les États ont continué d'imposer des mesures protectionnistes, parfois sans que les justifications du passé existent⁴⁶⁵ : « Ces obstacles, sans commune mesure avec ceux auxquels faisaient face d'autres secteurs du commerce des marchandises, entraînaient le commerce des principaux produits agricoles »⁴⁶⁶, donnant un avantage énorme aux producteurs agricoles des pays industrialisés⁴⁶⁷. Or, les besoins en subvention ne sont pas allés en diminuant, les agriculteurs peinant à s'intégrer dans un marché de plus en plus globalisé⁴⁶⁸. Sur ce sujet, Gilles Fumey relevait que la part du soutien public à l'agriculture s'élevait dans les années 90 à 68 % de la valeur totale de la production au Japon et à 48 % dans l'Union européenne⁴⁶⁹.

Gilles Fumey, en parlant des investissements massifs des pays industrialisés dans les politiques agricoles, explique :

C'est là un des caractères majeurs des agricultures des pays industriels qui les différencient fortement des pays ex-socialistes et, surtout, des PED. C'est pourquoi de nombreux pays pauvres demandent que les organisations internationales les aident à mettre en place des mesures de soutien similaires pour équilibrer les rapports commerciaux et mieux satisfaire les considérables besoins alimentaires créés par la croissance démographique et l'urbanisation⁴⁷⁰.

Les pays du Nord et leurs multinationales, en imposant des politiques agricoles et des conditions de productions nationales, biaisen le jeu de l'offre et la demande ce qui fait en sorte que le commerce des produits agricoles est artificiellement commandé⁴⁷¹.

⁴⁶³ Hunter, *supra* note 461 à la p 306.

⁴⁶⁴ *Ibid.* Situation ironique dans la mesure où les contraintes au commerce avant le GATT de 1947 ont toujours été plus grandes dans le secteur agricole que dans tout autre secteur économique (voir Gonzalez, *supra* note 400 à la p 441).

⁴⁶⁵ Ces justifications du passé visent principalement à protéger les cultivateurs pour leur assurer des revenus convenables (voir FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 30).

⁴⁶⁶ OMC, *Série des accords de l'OMC*, *supra* note 44 à la p 3. Les obstacles allaient de l'interdiction d'importer à des prélèvements à l'importation, passant par la fixation de prix minimum à l'importation.

⁴⁶⁷ Gonzalez, *supra* note 400 à la p 441.

⁴⁶⁸ Fumey, *supra* note 54 à la p 36.

⁴⁶⁹ *Ibid* à la p 3 ; voir aussi Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 440 et ss. qui élabore sur les différentes mesures protectionnistes adoptées par les États-Unis et l'Union européenne dans le secteur agricole. Les PED accordaient également des subventions, mais généralement dirigées vers l'industrie (voir *ibid* à la p 446).

⁴⁷⁰ Fumey, *supra* note 54 à la p 91.

⁴⁷¹ Shefrin, *supra* note 3 à la p 279 ; FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 29.

Des tentatives de réglementation internationale du secteur agricole ont été mises en branle dès les années 60 par l'élaboration de certains accords multilatéraux sur les produits de base - ou matières premières -, comme le blé, le café, le cacao, le sucre⁴⁷². On espérait ainsi relever les niveaux de vie, en stabilisant l'offre et en réduisant les fluctuations dévastatrices de prix⁴⁷³. Les accords se sont toutefois révélés des échecs et à ce jour ont pour la plupart été mis de côté⁴⁷⁴. Conséquemment, les producteurs de matières premières sont laissés à eux-mêmes. Les produits de base sont confrontés tant aux barrières tarifaires imposées aux importations dans les pays industrialisés qu'aux barrières non-tarifaires : quotas, règles sur l'origine des produits, nouvelles normes de contrôle de qualité que les PED peuvent difficilement respecter, étant donné les coûts élevés qu'elles impliquent⁴⁷⁵.

Les agriculteurs du Sud sont mal protégés pour pallier aux effets de la fluctuation des prix induite par la libéralisation des marchés : les lois sur la gestion de risque financier de leurs pays sont faibles, les infrastructures sont défaillantes et les filets de sécurité sociale pratiquement inexistant⁴⁷⁶. Les fermiers doivent également jongler avec des coûts de transport élevés, de mauvaises installations d'entreposage, un accès réduit à des fertilisants,

⁴⁷² Les accords sur les produits de base sont des accords commerciaux multilatéraux conclus entre les principaux pays importateurs et exportateurs d'un produit de base. Le principal exemple demeure *l'Accord international de 2007 sur le Café* (Rés ICC 431, 98^e sess (2007), en ligne : Organisation internationale du Café <<http://www.ico.org>>) conclu au sein de l'Organisation internationale du café (organisation intergouvernementale créée en 1963, sous les auspices de l'ONU et qui regroupe 31 pays importateurs et 45 pays exportateurs, en ligne : Organisation internationale du Café <<http://www.ico.org>>). L'Accord de 2007, entré en vigueur le 2 février 2011, vise à encourager la coopération internationale sur les questions liées au café, assurer le développement durable du secteur, faciliter le commerce et les échanges, assurer la qualité du produit, etc. (article 1). L'article 24 encourage les membres à éliminer les obstacles au commerce et à la consommation du café, dans un langage qui demeure néanmoins vague quant à la nécessité d'éliminer les mesures économiques protectionnistes. L'Accord prévoit également un engagement - ou plutôt une mention furtive - envers les normes du travail à l'article 37 : « Les Membres prennent en considération l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail des populations actives dans le secteur du café, en fonction du stade de leur développement, compte tenu des principes reconnus et des normes applicables au niveau international à cet égard. En outre, les Membres conviennent que les normes de travail ne sont pas utilisées aux fins d'un commerce protectionniste » [nos soulignés].

⁴⁷³ Il faut comprendre que les produits de base ont une part importante dans le marché agricole et conséquemment influencent le sort de plusieurs individus des régions rurales, souvent peu nantis. La situation s'est aggravée par le fait que certains pays considèrent la culture des produits de base comme un service essentiel, comme c'est le cas au Sri Lanka, interdisant ainsi le droit de grève aux travailleurs de ce secteur : voir Carmel Whelton, « Travail décent et accords internationaux sur les produits de base » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 47 [Whelton].

⁴⁷⁴ Les accords actuels sur le café, le sucre ou les céréales se concentrent surtout sur la coopération internationale et relèvent plus de l'idée d'un forum de discussion où l'on échange et publie de l'information, promouvant notamment la transparence du marché (voir *ibid* aux pp 47-50).

⁴⁷⁵ *Ibid* à la p 48.

⁴⁷⁶ *Ibid* à la p 49.

au crédit, à des systèmes d'irrigation, à des services logistiques, tant d'éléments qui diminuent leur marge de profit⁴⁷⁷.

Pour tenter de pallier à ce déséquilibre⁴⁷⁸, les États membres de l'OMC en sont arrivés à l'adoption de l'*Accord sur l'agriculture* (Asa), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995, suite au cycle d'Uruguay⁴⁷⁹. L'Asa vise à réduire progressivement les mesures restrictives d'accès aux marchés agricoles pour corriger les débordements dans les marchés agricoles mondiaux et établit des engagements chiffrés de réduction des subventions⁴⁸⁰. L'Asa prévoit également l'adoption de clauses de traitement différentiel et spécialisé afin de rétablir l'équilibre entre PED et pays développés⁴⁸¹. Toutefois, l'Asa n'est en fait qu'un énoncé de bonne volonté dont la mise en œuvre est bloquée par les sensibilités politiques des pays industrialisés qui se manifesteront pendant les négociations du cycle de Doha⁴⁸². Dans les faits, les PED ont été pratiquement exclus des négociations, alors que l'Asa est surtout le reflet « *[of] the intense rivalry between the United States and the European Union for world agricultural markets* »⁴⁸³. Or, une fois l'Asa adopté, ces acteurs ont maintenu les mesures restrictives qui existaient auparavant⁴⁸⁴.

Le cycle de Doha, ou l'Agenda du développement de Doha⁴⁸⁵, est la suite logique de l'Asa. Initié par la conférence ministérielle de l'OMC de novembre 2001, il avait pour

⁴⁷⁷ Whelton, *supra* note 473 à la p 49. Les fermiers du Nord ont connu les mêmes problèmes mais ils ont pu y pallier avec un lobbying soutenu ayant mené à l'adoption de législations protectionnistes (voir la partie I-B-i, ci-dessus, pour l'analyse de cette question).

⁴⁷⁸ FAO, *La situation des marchés des produits agricoles 2006*, Rome, FAO, 2006 à la p 2 [FAO, « Situation marchés des produits agricoles »] ; Kerstin Melchem, « Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights : Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement on Agriculture » (2006) 10 Max Planck Yearbook of United Nations Law 127 à la p 140 [Melchem] ; Newell, *supra* note 211 à la p 303.

⁴⁷⁹ Asa, *supra* note 44. L'Asa est la première tentative de l'OMC de traiter directement de la question agricole au sein du commerce international (voir *ibid*).

⁴⁸⁰ OMC, *Série des accords de l'OMC*, *supra* note 44 aux pp 5-6 et 16. Le préambule de l'Asa indique : « Résolus à arriver à des engagements contraignants et spécifiques dans chacun des domaines ci-après : accès aux marchés, soutien interne, concurrence à l'exportation ». L'article 20 demande aux Membres de l'OMC de négocier en vue de réduire progressivement les restrictions au commerce agricole jusqu'à leur élimination complète. L'Asa prévoit la libéralisation sous trois facettes : la conversion des barrières non-tarifaires en tarifs, la réduction du volume des exportations subventionnées et la réduction des subventions domestiques débalançant le commerce (voir Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 452 et ss. et Hunter, *supra* note 461 à la p 308).

⁴⁸¹ Asa, *supra* note 44, art. 16. L'Asa repose principalement sur trois piliers devant être réalisé sur le long terme : la réduction du soutien interne, la réduction des distorsions à la concurrence à l'exportation et favoriser l'accès au marché intérieur (voir Hunter, *supra* note 461 à la p 310 ; Newell, *supra* note 211 à la p 303 ; Melchem, *supra* note 478 à la p 141).

⁴⁸² Hunter, *supra* note 461 aux pp 300 et 307. La période de mise en œuvre de l'Asa était prévue de six ans (art 1(f)). Or, à la fin de cette période, les mesures protectionnistes n'ont que très peu diminué (voir *ibid* à la p 311).

⁴⁸³ Gonzalez, *supra* note 400 à la 449 ; Newell, *supra* note 211 à la p 306.

⁴⁸⁴ Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 29 et ss. ; Newell, *supra* note 211 aux pp 305 et ss.

⁴⁸⁵ *Ibid* à la p 306.

principal objectif de parvenir à la libéralisation des marchés agricoles, afin de permettre l'accès aux marchés industrialisés pour les produits agricoles des PED. La Déclaration ministérielle⁴⁸⁶ issue des négociations de Doha reconnaît l'importance des PED dans le commerce international et d'un commerce « qui corresponde aux besoins de leur développement économique »⁴⁸⁷. Le but du cycle de Doha était de démarginaliser les PED dans le système commercial multilatéral⁴⁸⁸. Ainsi, l'agriculture, secteur économique d'importance dans plusieurs PED, était au centre des négociations.

Dans le cadre du cycle de Doha, les États membres s'étaient engagés à améliorer l'accès aux marchés agricoles, à réduire les subventions à l'exportation jusqu'à leur retrait complet et à réduire le soutien interne ayant pour effet de fausser les échanges⁴⁸⁹. Au-delà de ces mesures conformes aux principes du GATT, la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 prévoyait également de négocier en vue d'accorder un traitement « spécial et différencié » pour les PED afin « de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural »⁴⁹⁰. Ce faisant, la Déclaration ministérielle reconnaît qu'il existe des considérations autres que commerciales qui devront être prise en compte dans les négociations⁴⁹¹. Le cycle de Doha fait donc une référence claire aux impératifs de développement, à travers la libéralisation des échanges agricoles⁴⁹². Les ministres s'engageaient à parvenir à la conclusion des nouvelles mesures d'ici au 31 mars 2003.

Quels ont été les accomplissements des négociations de Doha ? À ce jour, non seulement très peu de progrès ont été faits, mais les négociations ont été plusieurs fois interrompues ou suspendues dans l'impossibilité d'en arriver à une entente⁴⁹³. La question

⁴⁸⁶ OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, OMC Doc WT/MIN(01)/DEC/1 (2001), en ligne : OMC <<http://docsonline.wto.org>> [Déclaration ministérielle de Doha].

⁴⁸⁷ *Ibid* au para 2.

⁴⁸⁸ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 31.

⁴⁸⁹ Déclaration ministérielle de Doha, *supra* note 486 au para 13.

⁴⁹⁰ *Ibid*.

⁴⁹¹ Les mesures spéciales et différencierées auxquelles les États membres devaient parvenir au terme de l'Asa avaient notamment pour but d'encourager le développement rural et agricole des PED et se manifestent par des subventions à l'investissement, les subventions aux intrants agricoles et le soutien interne aux producteurs (voir OMC, *Série des accords de l'OMC*, *supra* note 44 à la p 15).

⁴⁹² Hunter, *supra* note 461 à la p 314.

⁴⁹³ Asif H Qureshi, « International Trade for Development : The WTO as a Development Institution? » (2009) 43 : 1 J World Trade 173 à la p 173 [Qureshi]; Melchem, *supra* note 478 à la p 161. En 2003, on attendait des États qu'ils s'entendent sur les modalités des futures règles commerciales en agriculture. Or, la réunion de Cancun de septembre 2003 s'est terminée sur une impasse lors de la Conférence ministérielle, menant à la suspension des négociations sur l'agriculture pendant une période de six mois (voir Newell, *supra* note 211 aux pp 308 et ss et OMC, « Impasse à Cancún : septembre 2003, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>>). En 2004, un Programme de travail était élaboré pour guider le reste des travaux (décidé dans OMC, Conseil

en effet soulève les passions et les pays industrialisés n'arrivent pas à s'entendre avec les PED⁴⁹⁴. Après avoir été suspendues en 2006, les négociations du cycle de Doha ont repris leur cours et le Directeur-général de l'OMC urgeait en février 2011 la communauté internationale à conclure le cycle de Doha afin d'aider l'expansion de l'agriculture et de la compétitivité des PED⁴⁹⁵. Toutefois, les objectifs présentés par l'OMC dans le cadre de l'agriculture sont encore ceux du cycle d'Uruguay et il n'y a que très peu de signes d'évolution dans les positions des parties aux négociations⁴⁹⁶. Tout au plus les membres s'engagent à faire des efforts vers la réduction des subventions à l'exportation et autres mesures protectionnistes⁴⁹⁷.

Malgré ces engagements, le secteur agricole demeure fortement subventionné dans les pays de l'OCDE, notamment par l'Union européenne⁴⁹⁸. On suggère même que la

général, le 1^{er} août 2004, OMC Doc WT/L/579). En 2005, les ministres de l'OMC réaffirmaient dans la *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, leur engagement envers le mandat en agriculture (OMC Doc WT/MIN(05)/DEC au para 5). L'OMC s'était encore fixée l'objectif de conclure les négociations du cycle de Doha à la fin de l'année 2011, mais le directeur-général Pascal Lamy estime que les progrès ne sont pas suffisants pour l'atteinte de cet objectif (voir Déclaration du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales de l'OMC, 29 mars 2011, en ligne : OMC <<http://wto.org>>). Certains perçoivent l'échec de Cancun comme un avancement important, puisqu'il s'agissait de la première fois où les négociations étaient bloquées par un groupe de PED, donc la première fois que ceux-ci imposaient leurs intérêts. Ainsi, l'échec de Cancun serait attribuable à l'incapacité des pays développés à reconnaître le changement du paysage géopolitique et à faire preuve de plus de flexibilité face aux demandes des PED (voir Newell, *supra* note 211 à la p 322). En ce qui concerne l'éventuelle conclusion du cycle de Doha, le portrait n'est guère optimiste. La prochaine Conférence ministérielle doit se tenir en décembre 2011 et malgré les appels constants à des négociations poussées et une entente lancés par Pascal Lamy, on constate que tant le DG que les États admettent n'avoir pas beaucoup avancé en ce sens (voir Déclaration du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales de l'OMC, 22 juin 2011, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>>).

⁴⁹⁴ Voir FAO, « Situation des marchés des produits agricoles », *supra* note 478 aux pp 2-3. Les parties aux négociations n'arrivent pas à s'entendre sur de nouvelles réductions des subventions à l'agriculture. Hunter suggère que la notion de développement, au cœur des négociations, fait partie des blocages dans les négociations, les différents camps entendant le développement de manière distincte (voir Hunter, *supra* note 461 aux pp 301 et ss). Newell rapporte comment l'exigence de certains pays africains d'éliminer immédiatement tout support au coton a contribué à geler les négociations à Cancun (voir Newell, *supra* note 211 aux pp 308 et 312). Cette situation remettrait d'ailleurs en question le rôle de leader des négociations des États-Unis pour qui la question du coton est d'un intérêt national (voir *ibid* aux pp 329-330).

⁴⁹⁵ Voir Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, « Le Cycle de Doha peut aider à faire décoller l'agriculture africaine », allocution d'ouverture, Conférence « Harnessing Agriculture for Development through Trade », présentée à Genève, 21 février 2011, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>>.

⁴⁹⁶ Hunter, *supra* note 461 à la p 315 ; Newell, *supra* note 211 à la p 332.

⁴⁹⁷ Pour un aperçu général des négociations en cours en agriculture, consulter, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>> ; voir aussi Newell, *supra* note 211 à la p 307 et 312-313 : Newell suggère que l'inconsistance des PED dans la participation aux négociations, due au manque de ressources financières, intellectuelles et humaines, nuit à la conclusion d'une entente.

⁴⁹⁸ Voir Consumers international, *supra* note 211 à la p 1. Les subventions agricoles aux États-Unis ont même augmenté entre 1993 et 1999, soit entre la fin du cycle d'Uruguay et le début du cycle de Doha (voir *ibid* à la p 2 et Hunter, *supra* note 461 à la p 307). En 2002, les subventions consenties par les 30 pays de l'OCDE se chiffraient à plus de 318 milliard de dollar. L'Union européenne à elle seule est responsable d'environ 90 % des subventions à l'exportation, à travers sa Politique agricole commune (voir Newell, *supra* note 211 aux pp 304 et 321 et Melchem, *supra* note 478 à la 154). La FAO constate qu'en général les pays signataires de l'Asa

protection des marchés agricoles a augmenté dû à des tarifs déguisés et sournois⁴⁹⁹. Les pays industrialisés hésitent à diminuer leurs tarifs prétendant que l'absence totale d'interventionnisme gouvernementale nuirait à un secteur multifonctionnel, en ce qu'il concerne, au-delà du commerce, la sécurité alimentaire, l'élimination de la pauvreté, le développement rural et la protection de l'environnement⁵⁰⁰. Toutefois, des études empiriques ont démontré que l'impact de la libéralisation des marchés agricoles sur ces enjeux non-commerciaux serait plutôt faible, d'autant plus que le maintien des mesures protectionnistes ne contribue finalement qu'à entretenir les bénéfices disproportionnés qu'elles créent en faveur des pays de l'OCDE. L'argument semble plus s'inspirer du faux prétexte, d'autant plus que les PED, qui sont les plus touchés par ses préoccupations non-commerciales, considèrent que la libéralisation serait en fait plus à même de parvenir au développement rural et améliorer le niveau de vie de leur population⁵⁰¹.

Un tel protectionnisme au sein de discours qui prêchent le néo-libéralisme a des conséquences graves pour les agriculteurs et les travailleurs du Sud qui sont ainsi victimes d'une mondialisation débalancée⁵⁰². En effet, la Banque mondiale et le FMI ont poussé les PED à libéraliser leurs marchés afin de favoriser leur développement économique et leur prospérité. Pour y parvenir, les PED devaient adopter des programmes d'ajustement structurel dont les principaux éléments sont la privatisation des entreprises d'État et le démantèlement des programmes d'assistance gouvernementale, tels que les subventions agricoles⁵⁰³. Le but des programmes d'ajustement structurel était de favoriser les investissements étrangers et d'accroître les exportations.

ont respecté les engagements qui y sont prévus, mais que ces engagements sont loin d'être suffisants pour rétablir le déséquilibre et les « sévères distorsions » dans les échanges commerciaux en agriculture (voir FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 9). Le niveau global de soutien interne à l'agriculture a très peu, voire pas du tout, diminué entre 1986 et 2003 et ce malgré le fait que sa diminution soit un des trois piliers de l'Asa. Le soutien interne dans l'UE aurait même augmenté depuis l'adoption de la Politique agricole commune (voir *ibid* aux pp 35-36). Les entraves à l'accès au marché demeurent également à des niveaux élevés et prohibitifs pour les exportateurs des PED (voir *ibid* à la p 53).

⁴⁹⁹ Melchem, *supra* note 478 à la p 162.

⁵⁰⁰ Hunter, *supra* note 461 à la p 320.

⁵⁰¹ *Ibid* à la p 321 ; Newell, *supra* note 211 à la p 301.

⁵⁰² Hunter, *supra* note 461 à la p 301.

⁵⁰³ Whelton, *supra* note 473 aux pp 47-48 ; voir aussi Consumers international, *supra* note 211. La mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel était en fait conditionnelle soit à l'octroi de prêts additionnels, soit à la restructuration des dettes existantes par le FMI et la Banque mondiale (voir Gonzalez, *supra* note 400 à la p 447). Il faut noter toutefois que les programmes d'ajustement structurel ont été lancés pour tenter de sauver des économies ciblées de dettes pour avoir trop investi dans des mesures pour sauvegarder l'accès à l'alimentation (voir FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 30). Ces démantèlements ont nuit au secteur agricole en enlevant des fonds essentiels pour le développement des infrastructures agricoles nécessaires à l'essor économique du secteur (voir *ibid* à la p 108).

L'effet des programmes d'ajustement structurel est toutefois pervers dans la mesure où les pays industrialisés continuent d'imposer des mesures protectionnistes sur les produits agricoles, sans qu'aucun accord international ne les en empêche, faisant en sorte de maintenir les PED dans un cercle de la pauvreté⁵⁰⁴. Ce débordement est d'autant plus inéquitable que l'agriculture est une activité importante des PED et possède ainsi un fort potentiel de revenus d'exportation⁵⁰⁵. Environ 96 % des fermiers sur le marché international proviennent des PED et les règles inéquitables de l'Asa affectent ces fermiers ainsi que les travailleurs agricoles qui en dépendent⁵⁰⁶. L'OMC elle-même reconnaissait en 2004 l'importance fondamentale de l'agriculture pour les PED et donc l'importance pour eux de mener des politiques agricoles propres à soutenir leurs objectifs de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire⁵⁰⁷. L'Asa est aussi critiqué dans ses objectifs, comme la réduction du soutien interne, puisqu'il crée une inégalité de traitement entre les pays développés et les PED : en effet, ces derniers pour la plupart n'accordaient pas de soutien interne dû aux programmes d'ajustement structurel tandis que les premiers n'ont qu'à les réduire à un certain niveau⁵⁰⁸.

Une étude économique de 2000 publiée par l'OMC explique les conséquences du protectionnisme en cours dans le commerce de l'agriculture⁵⁰⁹. Les politiques agricoles protectionnistes des pays de l'OCDE encouragent le dumping : elles entraînent l'augmentation de la production agricole, menant à des excédents vendus à coup de subventions et à des prix artificiellement bons marchés, ce qui mène au débordement du marché⁵¹⁰. Dans l'UE, les produits agricoles d'exportation sont parfois vendus à un prix

⁵⁰⁴ Melchem, *supra* note 478 à la p 162 ; Gonzalez, *supra* note 400 à la p 438 ; Fumey, *supra* note 54 à la p 96. Ces mesures ont d'ailleurs mené à de violentes manifestations de la faim dans plusieurs PED (voir Gonzalez, *supra* note 400 à la p 447 et John Vidal, « Les spéculateurs se garent pendant que les pauvres meurent de faim », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 21 [Vidal]).

⁵⁰⁵ Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 442 et 447. Ironiquement, malgré l'importance traditionnelle du secteur agricole dans les PED, les gouvernements de ces pays ont surtout privilégié l'octroi de subventions au secteur industriel, estimant qu'il était plus important de financer l'industrialisation de leur économie (*ibid*).

⁵⁰⁶ Melissa Blue Sky, « The WTO, Agriculture, and Developing Countries : The Need for Trade Reforms » (2008-2009) 9 Sustainable Dev L & Pol'y 41 à la p 41 [Sky].

⁵⁰⁷ OMC, Conseil général, *Programme de travail de Doha* (adopté le 1^{er} août 2004), OMC Doc WT/L/579, Annexe A, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>> au para 2.

⁵⁰⁸ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 35.

⁵⁰⁹ Christopher Stevens et al., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2000 aux pp 10 et ss [Stevens].

⁵¹⁰ Voir OMC, Série des accords de l'OMC, *supra* note 44 à la p 3 ; Hunter, *supra* note 461 à la p 306 ; Gonzalez, *supra* note 400 aux pp 448-449 ; FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 30. Par exemple, il a été démontré dans un litige devant l'organe de règlement des différends de l'OMC opposant le Brésil aux États-Unis que les subventions à l'exportation du coton américain avaient fait diminuer les prix mondiaux du coton de 12,6 % pour l'année 1999-2000 (voir *États-Unis - Subventions concernant le*

inférieur au coût de production à cause des subventions consenties par l'UE⁵¹¹. Ainsi, les exportateurs des PED ne peuvent concurrencer sans obtenir des subventions équivalentes, ce qui nuit à leur potentiel de développement agricole, alors qu'autrement ils possèderaient un avantage comparatif sur les marchés mondiaux⁵¹². De plus, on constate de plus en plus d'instabilité dans les prix ce qui entraîne une augmentation de l'insécurité alimentaire, ralentissant du même coup tout processus de développement économique.

Les PED ne sont pas complètement exclus du financement du secteur agricole. La Banque mondiale a financé en collaboration avec la FAO des projets d'irrigation et de fourniture de machinerie et elle prête de l'argent pour l'achat de terres, l'amélioration des graines et le crédit⁵¹³. On a également créé à la fin des années 80 le Fonds commun pour les produits de base, une organisation internationale qui jusqu'à maintenant a servi à financer des projets de développement communautaire auprès des agriculteurs les plus pauvres pour améliorer les conditions structurelles du marché et leur compétitivité à long terme⁵¹⁴.

Mais ces mesures ne sont pas suffisantes. D'un côté l'augmentation de l'offre engendrée par les surplus des produits subventionnés du Nord fait diminuer les prix à l'exportation, mais les prix à l'importation sont gonflés dû aux barrières tarifaires et non-tarifaires, augmentant ainsi la pauvreté des populations du Sud⁵¹⁵. Pour pouvoir entrer en compétition avec l'agriculture subventionnée du Nord, les agriculteurs du Sud doivent attribuer toutes leurs ressources à l'exportation. Conséquemment, des pays jadis autosuffisants en matière alimentaire se voient aujourd'hui contraints à importer de la nourriture pour combler leurs besoins nutritionnels. Dès les années 80, l'Amérique latine est passée d'exportatrice à importatrice de grains⁵¹⁶.

Bien que l'agriculture soit la principale activité économique de plusieurs PED alors qu'elle est une activité secondaire dans les pays développés, l'Union européenne, les États-

coton Upland (*Plainte du Brésil*) (2004), OMC Doc WT/DS267/R au n°1-2 (Rapport du Groupe spécial) et généralement Newell, *supra* note 211).

⁵¹¹ Stevens, *supra* note 509 à la p 12.

⁵¹² Hunter, *supra* note 461 à la p 307 ; Gonzalez, *supra* note 400 à la p 449.

⁵¹³ Shefrin, *supra* note 3 à la p 283. À la fin des années 70, près du tiers des prêts accordés par la Banque mondiale l'étaient pour l'agriculture, marquant une augmentation substantielle par rapport au début de la décennie.

⁵¹⁴ Whelton, *supra* note 473 à la p 50. Le Fonds aide à accroître le marché en développant des points de vente et en améliorant les infrastructures par la gestion de risque sur les prix des produits de base.

⁵¹⁵ *Ibid* à la p 49.

⁵¹⁶ Shefrin, *supra* note 3 à la p 272. Les chiffres démontrent que les PED sont de plus en plus des importateurs nets de produits alimentaires, alors que les revenus d'exportation n'augmentent pas au même rythme, entraînant un dééquilibre économique agricole (voir FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 8). La FAO prévoit que dans le contexte agricole actuel les PED sont voués à devenir des importateurs nets de produits agricoles (voir *ibid* à la p 144).

Unis et le Canada sont responsables de près de 70 % des exportations mondiales des produits agricoles⁵¹⁷. Des chiffres rapportés par *Éducation ouvrière* de l’OIT indiquent que des agriculteurs du Sud perçoivent souvent des revenus équivalents à 400 \$ par année tandis que les agriculteurs européens et américains sont subventionnés à niveau de 16 000 à 21 000 \$ par année en moyenne⁵¹⁸. De plus, les PED ayant diminué leurs subventions en accord avec l’Asa ont vu leurs importations augmentées sans que les exportations suivent le même rythme, contraignant ainsi des fermiers à abandonner leurs activités⁵¹⁹.

Une considération intéressante dans le débat est que le protectionnisme caractéristique en agriculture qui se manifeste au sein des négociations commerciales internationales nuit à la réputation de l’OMC qui jusqu’alors était encensée pour son efficacité. La FAO a déclaré suite à cet échec que « [I]’effondrement des négociations commerciales internationales du cycle de Doha est essentiellement dû à une tentative des pays riches, des corporations et des puissants lobbies de s’approprier des avantages sur les marchés agricoles »⁵²⁰. L’OMC est souvent considérée en droit international comme une institution « forte », dû à son pouvoir coercitif. Or, l’impossibilité des États membres de l’OMC d’en arriver à un accord sur la libéralisation de l’agriculture, met en péril la crédibilité même de l’organisation : « *given the importance of agricultural reform to the growth and prosperity of many developing countries, the WTO’s treatment of agriculture can be seen as a test of its credibility and survivability* »⁵²¹.

Le Directeur-général de l’OMC Pascal Lamy a admis qu’ : « il est temps de réfléchir aux conséquences d’un Cycle manqué pour le système multilatéral que nous avons si patiemment construit tout au long de ces 70 dernières années »⁵²². La FAO estime que les pays membres de l’OMC ont omis de tenir compte des vrais intérêts des négociations, soit

⁵¹⁷ Voir OMC, « 15 principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles, 2003 », en ligne : OMC <http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd19_data_f.htm#top15>. L’UE est responsable à elle seule de près de 40 % des exportations mondiales, une augmentation de 20 points depuis le début des années 60, ce qui est en grande partie dû aux échanges entre pays de l’UE ; les PED sont quant à eux responsables de 30 % des exportations mondiales, une baisse par rapport à la situation dans les 40 dernières années (voir FAO, « Situation mondiale de l’alimentation », *supra* note 192 à la p 16).

⁵¹⁸ Whelton, *supra* note 473 à la p 48.

⁵¹⁹ Consumers international, *supra* note 211 à la p 3.

⁵²⁰ Tel que cité dans FAO, communiqué, « Le cycle de Doha a besoin d’une nouvelle orientation » (8 août 2006), en ligne : Espace presse de la FAO <<http://www.fao.org/newsroom/fr>>.

⁵²¹ Hunter, *supra* note 461 à la p 300. Cette crainte d’affaiblir la réputation de l’OMC est présente tout le long des négociations, notamment dans les suites de la réunion ratée de Cancun (voir Newell, *supra* note 211 à la p 314).

⁵²² Déclaration du Directeur général de l’OMC Pascal Lamy, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales de l’OMC, 29 mars 2011, en ligne : OMC <<http://wto.org>>.

d'évaluer les besoins des pays pauvres et des petits cultivateurs⁵²³. Il faut noter toutefois que les PED ont longtemps été virtuellement exclus des négociations⁵²⁴ : à partir du moment où ils ont pu avoir un mot à dire dans les négociations commerciales internationales, les pays du Nord se sont campés dans des positions les avantageant.

Dans l'attente d'une conclusion au cycle de Doha, on constate dans tous ces débats qu'il n'est aucunement question des TAS⁵²⁵. La Déclaration ministérielle de Doha traite de l'importance du commerce international pour la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté en faisant profiter le commerce aux populations et réaffirme l'engagement de l'OMC dans l'objectif du développement durable, mais il n'est pas clair à quel point ce phrasé vise les individus derrière le commerce⁵²⁶. Elle se contente tout au plus de prendre note des travaux en cours à l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation⁵²⁷. Pourtant, des études macroéconomiques compilées par la FAO :

[...] confirment que le travail représente le principal atout des pauvres et que l'impact des réformes commerciales sur les salaires des ouvriers non qualifiés est une cause majeure de pauvreté, d'où l'importance de réformer les politiques intérieures dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail⁵²⁸.

⁵²³ FAO, « Le cycle de Doha a besoin d'une nouvelle orientation », *supra* note 520 ; voir aussi FAO, « Situation des marchés des produits agricoles », *supra* note 478 : la FAO reconnaît que la libéralisation des échanges puisse avoir un effet bénéfique sur la réduction de la pauvreté, en autant que les règles établies tiennent compte des besoins particuliers de développement des PED.

⁵²⁴ Hunter, *supra* note 461 aux pp 299-300 : « *the failure to launch a new trade round in Seattle in 1999 demonstrated how seriously developing countries were committed to rectifying the 'imbalances and inequities' of past agreements* ».

⁵²⁵ La seule mention dans la Déclaration ministérielle de Doha, *supra* note 486, concernant les travailleurs est l'approbation de mesures pour la protection de la santé et de la vie des personnes, en autant que de telles mesures ne créent pas une discrimination commerciale arbitraire ou constituent une restriction déguisée au commerce international (voir *ibid* au para 6).

⁵²⁶ *Ibid* aux para 2 et 6.

⁵²⁷ *Ibid* au para 8. Nous verrons en deuxième partie les travaux de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation, dont la pièce centrale demeure sans doute la *Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail de 1998*, *supra* note 7. À partir et autour de cette Déclaration, l'OIT a construit de nombreux outils pour faciliter l'intégration et l'application des normes du travail dans un contexte de mondialisation, privilégiant des instruments de *soft law* persuasifs plutôt que coercitifs. Voir la partie II-B-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question. L'expression « *soft law* » est utilisée pour désigner un instrument en droit international qui n'a pas une force contraignante comme un traité, mais qui entraîne tout de même certaines conséquences ou obligations juridiques (voir Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, 9^e éd, Paris, Dalloz, 2008 aux pp 413-416 [Dupuy]). Les auteurs divergent sur le niveau d'obligation qu'un instrument de *soft law* impose aux États, allant de la force obligatoire à la valeur purement morale (voir Claire La Hovary, *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Paris, Presses universitaires de France, 2009 à la p 213 [La Hovary]). En général, les effets juridiques d'un instrument de *soft law* sont de créer une expectative ou constituer un engagement pour la création future d'obligations juridiques (voir *ibid* aux pp 214-215), une forme de promesse de contracter. Constituent des instruments de *soft law* les résolutions, réclamations, recommandations. Les instruments de *soft law* permettraient d'obtenir un consensus entre les États qui n'aurait pas pu être atteint à travers des instruments contraignants, comme les traités, ou la coutume internationale (voir *ibid* à la p 210).

⁵²⁸ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 11.

Toutefois, il faut mentionner que le silence sur les travailleurs agricoles est caractéristique du discours officiel qui perdure depuis longtemps au sein de l'OMC et antérieurement autour du GATT⁵²⁹. Pourtant, les objectifs du GATT de 1947, comme ceux de l'OIT, tireraient leur source du désir d'assurer une stabilité politique internationale⁵³⁰. Mais les acteurs du commerce international ont toujours refusé d'établir officiellement un lien entre commerce et droits du travail, bien que les membres de l'OMC aient reconnu « que les défis auxquels les Membres sont confrontés dans un environnement international qui évolue rapidement ne peuvent être relevés par des mesures prises dans le seul domaine commercial »⁵³¹. Les États membres de l'OMC n'ont pas même réussi à s'entendre pour créer un groupe de travail pour discuter de la question⁵³². Avec l'importance grandissante de l'OMC sur la scène internationale, les pressions pour établir un lien concret entre commerce et travail se sont intensifiées, mais les discussions à ce sujet sont aussi épineuses que celles sur l'agriculture⁵³³.

Les raisons pour cela sont nombreuses. Arnold estime qu'il existe une différenciation conceptuelle entre commerce et travail faisant en sorte que les arguments ne se rejoignent

⁵²⁹ Luke L Arnold, « Labour and the World Trade Organization : Towards a Reconstruction of the Linkage Discourse » (2005) 10 Deakin L Rev 83 à la p. 84 [Arnold].

⁵³⁰ Boyan Konstantinov, « Human Rights and the WTO : Are They Really Oil and Water? » (2009) 43 : 2 J World Trade 317 aux pp 318-319 [Konstantinov] : l'auteur explique que le préambule de la Constitution de l'OIT, *supra* note 37, et celui du GATT, *supra* note 44, parlent tous deux de l'importance d'améliorer les niveaux de vie et d'atteindre le plein emploi, quoique chacun de manière différente. Konstantinov estime que l'absence d'organisation institutionnelle autour du GATT a contribué à isoler son travail par rapport au système des Nations Unies et aux institutions de Bretton Woods.

⁵³¹ Déclaration ministérielle de Doha, *supra* note 486 au para 5. Toutefois cette collaboration encouragée à Doha ne concernait que les institutions de Bretton Woods. Ainsi l'OMC n'a jamais voulu accorder le statut d'observateur à l'OIT, contrairement au FMI et à la Banque mondiale : voir Steve Charnovitz, « The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization » dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Collection *International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006 aux pp 126-127 [Charnovitz]. Quand l'OMC parle de travail, ce ne serait pas en faveur de meilleures normes, mais plutôt pour mettre en garde les États membres contre les entraves au commerce potentielles que constituent les lois du travail ou la syndicalisation (*ibid* à la p 129).

⁵³² Jonathan P Hiatt et Deborah Greenfield, « The Importance of Core Labor Rights in World Development » (automne 2004) 26 Mich J Int'l L 39 à la p 46 [Hiatt et Greenfield].

⁵³³ Arnold, *supra* note 529 aux pp 85 et ss : en fait, la plupart des délégations à la Conférence ministérielle de Marrakesh de 1994 ont traité de la question du lien entre commerce et travail, sans qu'aucun accord ne survienne. Ce désaccord a d'ailleurs mené à l'annulation du discours du DG de l'OIT à la Conférence de Singapour en 1996. Ironiquement, les PED s'opposent souvent à intégrer la dimension du travail dans le commerce, estimant qu'il s'agit plutôt d'une manière détournée des pays industrialisés de favoriser leurs propres économies. Arnold prend toutefois le soin de souligner que la division Nord/Sud sur la question du lien est souvent simplifiée, les PED ayant sur le sujet des positions bien différentes dépendamment de la situation propre à chaque pays. Ainsi, le Sud n'a pas le monopole des violations des droits de la personne, l'exploitation du travail étant un phénomène tout aussi présent dans les pays industrialisés (*ibid* à la p 95). Voir aussi Chantal Thomas, « Should the World Trade Organization Incorporate Labor and Environmental Standards ? » (2004) 61 Wash & Lee L Rev 347 aux pp 386-387 [Thomas] et Hiatt et Greenfield, *supra* note 532 aux pp 51-52.

jamais⁵³⁴. Les opposants au lien entre commerce et travail voient une dichotomie hermétique entre questions commerciales et questions non-commerciales, dont les droits au travail, considérées comme des entraves au commerce⁵³⁵. Évidemment, cette logique néglige le fait que le commerce a inévitablement une incidence sur le travail, dans la mesure où la main-d'œuvre est un des principaux éléments de la production commerciale⁵³⁶. Elle est d'autant plus fausse que les travaux entourant le GATT et l'OMC ont à plusieurs reprises établi une forme de lien, à commencer par le projet de la *Charte de la Havane*, ancêtre avorté de l'OMC, qui prévoyait un lien explicite entre commerce et travail⁵³⁷.

Il ne faut pas oublier aussi que de nombreux accords commerciaux bilatéraux ou régionaux font référence aux normes du travail⁵³⁸. Par exemple, l'*Accord international sur le café* de 2007 prévoit à son article 37 un engagement des pays signataires envers l'amélioration des conditions de vie et de travail de leurs populations⁵³⁹. D'ailleurs, il faut noter que plusieurs États membres de l'OMC ont ratifié le PIRDESC ainsi que plusieurs traités internationaux concernant les droits humains, lesquels ils sont également tenus de respecter⁵⁴⁰. En opposant travail et commerce, l'OMC place le commerce comme une fin en soi, plutôt qu'un moyen pour améliorer les niveaux de vie⁵⁴¹. Pourtant, le GATT de

⁵³⁴ Arnold, *supra* note 529 aux pp 84 et 89 ; Magda Shahin, « To What Extent Should Labor and Environmental Standards Be Linked to Trade ? », en ligne : (2009) 2 : 1 The Law and Development Review 2 à la p 3 <<http://www.bepress.com>> [Shahin]. Shahin estime que les positions sur le sujet restent très polarisées et qu'il n'y a pas signe qu'elles convergeront dans un futur rapproché.

⁵³⁵ Arnold, *supra* note 529 aux pp 89-90 ; Robert Howse, Brian A Langille et Julien Burda, « The World Trade Organization and Labour Rights: Man Bites Dog » dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO, Collection International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006 aux pp 158-159 [Howse et al].

⁵³⁶ Arnold, *supra* note 529 à la p 90.

⁵³⁷ *Ibid* ; Shahin, *supra* note 534 à la p 1 ; Clotide Granger et Jean-Marc Siroën, « Core Labour Standards in Trade Agreements : From Multilateralism to Bilateralism » (2006) 40 : 5 J World Trade 813 aux pp 814-815 et 829-830 [Granger et Siroën] : la *Charte de la Havane* de 1948 visait à créer l'Organisation internationale du commerce (OIC), mais n'a jamais été ratifiée par le Congrès américain. Entretemps, le GATT avait été adopté et régissait les échanges commerciaux multilatéraux. Un accord de coopération avait été rédigé en 1948 entre l'OIT et l'OIC (voir Charnovitz, *supra* note 531 à la p 138).

⁵³⁸ Granger et Siroën, *supra* note 537 aux pp 814 et 832-835.

⁵³⁹ Voir *Accord international de 2007 sur le Café*, *supra* note 472, qui reproduit l'article 37.

⁵⁴⁰ Melchem, *supra* note 478 aux pp 164 et ss. Melchem tente de concilier le régime commercial international et le régime des droits humains pour harmoniser le système commercial mondial avec le droit à l'alimentation développé par les comités conventionnels chargés de l'application des traités protégeant les droits de l'homme au sein des Nations Unies. L'auteure déplore le fait que les États membres de l'OMC soulèvent très rarement des questions de sécurité alimentaire alors que d'autres organisations internationales œuvrant dans les droits humains aient à de nombreuses reprises eu à se prononcer sur les relations entre le commerce et la sécurité alimentaire.

⁵⁴¹ Charnovitz, *supra* note 531 à la p 129.

1947 établit très clairement le rôle du commerce comme un simple outil pour l'accomplissement d'autres objectifs, les États signataires :

[r]econnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits⁵⁴².

Les opposants au lien entre commerce et travail exposent également la dichotomie libéralisation et protectionnisme, arguant que relier travail et commerce mènerait à entraver le commerce entre les deux pays et ainsi menacer la raison d'être même de l'OMC⁵⁴³. On craint que les normes du travail soient utilisées comme des mesures protectionnistes déguisées⁵⁴⁴. Encore là, cette logique fait défaut, puisque de nombreux autres droits viennent limiter la pleine liberté de commerce, par exemple la protection des droits de propriété ou celles sur la propriété intellectuelle⁵⁴⁵. Cette dichotomie se base également sur l'idée que les normes du travail découragent les investissements en capital et mèneraient surtout à la perte d'emplois, alors qu'il a été établi que la syndicalisation ne nuit pas aux performances économiques et que les capitaux, depuis les crises financières, ont plutôt tendance à s'implanter en fonction de critères de stabilité et de sécurité, même si les salaires sont plus élevés⁵⁴⁶. Selon nous, il y a une flagrante contradiction entre dire que le commerce et le travail sont deux domaines hermétiquement séparés et ensuite affirmer que les normes du travail peuvent entraver le commerce.

Un autre argument souvent soulevé est de dire que la véritable solution à la pauvreté est le développement économique et l'augmentation de la capacité des consommateurs, ce que la liberté de commerce entraîne, alors que les normes du travail seraient plutôt contre-productives⁵⁴⁷. Cette approche est évidemment incorrecte car elle rend incompatible

⁵⁴² GATT de 1947, *supra* note 44, préambule.

⁵⁴³ Arnold, *supra* note 529 à la p 97 ; Howse et al, *supra* note 535 à la p 160.

⁵⁴⁴ Konstantinov, *supra* note 530 à la p 325 ; Hiatt et Greenfield, *supra* note 532 à la p 47 ; Thomas, *supra* note 533 à la p 372. Pour Thomas, la crainte de protectionnisme déguisé est à prendre au sérieux, sans pour autant que cela puisse bloquer tout lien entre commerce et travail. D'ailleurs, de nombreux auteurs militent pour l'intégration des normes du travail dans l'OMC par le truchement de l'article XX du GATT, qui prévoit des exemptions et exceptions au libre-échange dans des cas comme la protection de la moralité publique (GATT, *supra* note 44, art XXa) (voir notamment Thomas, *supra* note 533 à la p 369 ; Melchem, *supra* note 478 aux p 172 et ss ; Salman Bal, « International Free Trade Agreements and Human Rights : Reinterpreting Article XX of the GATT » (2001) 10 Minn J Global Trade 62).

⁵⁴⁵ Arnold, *supra* note 529 à la p 98 ; Hiatt et Greenfield, *supra* note 532 à la p 47.

⁵⁴⁶ Arnold, *supra* note 529 aux pp 98-99.

⁵⁴⁷ *Ibid* à la p 100. Arnold estime que la dichotomie entre OMC et OIT est illogique dans la mesure où il est difficile de traiter de leurs domaines respectifs séparément. Plutôt que de les voir comme deux organisations

protection des normes du travail et développement économique, alors que le concept de développement durable élaboré par les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies (OMD)⁵⁴⁸ reconnaît la valeur des normes de l'OIT comme outil d'émancipation économique et sociale⁵⁴⁹. Le seul développement économique d'un pays ne suffit pas si ses répercussions ne sont pas équitablement distribuées⁵⁵⁰.

Il est vrai que la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996⁵⁵¹ engage l'OMC à respecter les normes fondamentales du travail, mais elle rejette clairement l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes, reconnaissant ainsi que l'organisation considère les normes du travail comme une entrave potentielle au libre-commerce⁵⁵². Ce faisant, elle retourne la question de la mise en œuvre des normes internationales du travail à l'OIT, seule compétente selon l'OMC en matière de normes du travail⁵⁵³, estimant que la croissance économique et le développement qu' « une libéralisation plus poussée du commerce⁵⁵⁴ » engendre suffisent à eux-mêmes pour promouvoir les normes du travail. La Déclaration ministérielle de Doha de 2001 ne fait que réitérer la Déclaration de Singapour

opposées, il suggère de tenir compte des forces de chacune pour en arriver à de meilleures performances (voir *ibid* aux pp 105-106).

⁵⁴⁸ Voir OMD, *supra* note 47.

⁵⁴⁹ Voir la Partie II-B-iii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question.

⁵⁵⁰ Arnold, *supra* note 529 à la p 101 ; voir également FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 qui préconise la libéralisation des échanges en agriculture pour favoriser la croissance économique des PED, tout en précisant que la libéralisation doit être accompagnée de mesures gouvernementales et publiques pour protéger les populations les plus vulnérables face aux éventuels effets négatifs à court terme de la libéralisation du secteur.

⁵⁵¹ OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, OMC Doc WT/MIN(96)/DEC (1996), en ligne : <<http://docsonline.wto.org>> [Déclaration ministérielle de Singapour].

⁵⁵² *Ibid* au para 4 ; Granger et Siroën, *supra* note 537 à la p 815. La Déclaration de Singapour serait en fait le reflet de l'incapacité des États à en arriver à un consensus sur le sujet.

⁵⁵³ *Ibid* à la p 815. Il faut comprendre que, dans le cadre du cycle d'Uruguay, les États débattaient sur la possibilité d'insérer une clause sociale dans les règles régissant la future OMC et le commerce international en général. Certains PED se sont toutefois opposés à l'inclusion d'une telle clause, y voyant une ouverture à du protectionnisme déguisé. Ainsi, tout en renvoyant la compétence à l'OIT, la Déclaration ministérielle de Singapour indique au paragraphe 5 que les normes du travail ne peuvent être utilisées pour des fins protectionnistes. Cet « avertissement » traduit donc les craintes d'adoption d'une clause sociale, craintes qui se sont répercutées au sein de l'OIT en empêchant l'adoption d'un instrument de *hard law* pour la mise en valeur des droits fondamentaux du travail dans un contexte de mondialisation. La *Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, un instrument de *soft law*, a donc été adoptée comme un compromis, étant donné son statut purement déclaratif (sur le débat entourant l'insertion d'une clause sociale au sein de la future OMC, voir Isabelle Duplessis, « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : une nouvelle forme de régulation efficace ? » (2004) 59 : 1 RI 52 aux pp 60-61 [Duplessis, « nouvelle forme de régulation »]). La clause sociale désigne l'introduction d'un lien au niveau international entre le respect des normes internationales du travail et les échanges commerciaux, donc d'imposer le respect de ces normes dans un cadre commercial, en imposant d'éventuelles sanctions en cas de non-respect des normes du travail (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 12).

⁵⁵⁴ Déclaration ministérielle de Singapour, *supra* note 551 au para 4.

sur la compétence de l'OIT⁵⁵⁵. Or, de la même manière que la question de l'agriculture met en péril la crédibilité de l'OMC, les auteurs Granger et Siroën estiment que le rejet des normes du travail par l'organisation affaiblit le système commercial multilatéral en poussant la prolifération d'accords bilatéraux et régionaux, en dehors du cadre de l'OMC, qui tiennent compte des normes du travail⁵⁵⁶. Pour Shahin, le renouveau du discours du lien entre commerce et travail est en partie dû aux échecs persistants des négociations du cycle de Doha⁵⁵⁷.

Nous avons vu que la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 prend en considération le développement durable et la sécurité alimentaire des PED. L'OMC reconnaît même que le système commercial joue un rôle fondamental dans la sécurité alimentaire mondiale, en permettant aux marchés mondiaux de combler les déficits alimentaires⁵⁵⁸. Pourtant, le commerce international, loin d'améliorer la situation des populations agricoles, a plutôt plongé ces pays dans un niveau profond de misère.

iii. Agriculture et pauvreté : sécurité alimentaire et agenda du développement

[L]a persistance de la malnutrition et de la faim dans de nombreux pays du Sud apparaît [...] comme l'un des plus graves échecs de la révolution agricole. Certes, d'autres facteurs comme le fonctionnement des marchés, la croissance démographique, l'instabilité politique sont tout aussi voire plus déterminants. Il n'empêche : alors même que les techniques permettent de parier sur une augmentation continue des récoltes, le spectre de la faim et la hantise des pénuries n'ont toujours pas disparu⁵⁵⁹.

La protection des TAS comporte une importance particulière car elle a des implications au-delà de leurs simples conditions de travail. D'abord on pense à leurs familles, souvent nombreuses, mais également, dans une économie mondialisée, aux consommateurs qui, avant tout, doivent se nourrir. L'insécurité alimentaire, la famine, les problèmes nutritionnels sont non seulement le lot de la pauvreté, mais également une de ses principales caractéristiques. La sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté sont des

⁵⁵⁵ Déclaration ministérielle de Doha, *supra* note 486 au para 8.

⁵⁵⁶ Granger et Siroën, *supra* note 537 à la p 836 ; Shahin, *supra* note 534 aux pp 16 et ss. Rapportant les exemples d'accords commerciaux bilatéraux conclus par les États-Unis et incluant une clause sociale, Shahin explique que ces derniers ne sont pas purement charitables : face à une concurrence accrue de pays émergents, des standards plus élevés imposés par des accords commerciaux sont considérés comme un moyen de rééquilibrer la balance du commerce (voir *ibid* à la p 17).

⁵⁵⁷ Shahin, *supra* note 534 à la p 1 ; l'auteur estime toutefois que le contexte actuel n'est pas propice à l'intégration des normes du travail dans les travaux de l'OMC puisque l'organisation a déjà beaucoup de dossiers à mener à terme, dont la conclusion du cycle de Doha. Le débat sur l'introduction des normes internationales du travail dans le cadre institutionnel de l'OMC ne ferait qu'entraîner plus de controverses.

⁵⁵⁸ OMC, *Série des accords de l'OMC*, *supra* note 44 à la p 1.

⁵⁵⁹ Fumey, *supra* note 54 à la p 108.

notions intrinsèquement reliées⁵⁶⁰. La FAO décrit la sécurité alimentaire comme l'accès physique, social et économique, à tout moment, à de la nourriture suffisante, saine et nutritive rencontrant les besoins diététiques et les préférences nécessaires pour une vie active et en santé⁵⁶¹.

Les estimations de personnes souffrant d'insécurité alimentaire en 2010 se chiffraient à 925 millions, une baisse par rapport au milliard de 2009, mais une hausse par rapport au niveau de 2000-2002 estimé à 852 millions de personnes sous-alimentées⁵⁶². Ces chiffres sont inquiétants compte tenu des nombreux engagements internationaux pour la sécurité alimentaire et sachant que la communauté internationale possède la capacité de produire une quantité plus que suffisante de denrées alimentaires pour la population de la planète⁵⁶³.

En effet, en 2000, face aux problèmes croissants de pauvreté et d'insécurité des pays en développement, les Nations Unies ont lancé une campagne majeure en vue de promouvoir le développement durable. Les États membres se sont fixés un objectif de réduction de pauvreté pour 2015. C'est ainsi que sont nés les Objectifs du millénaire pour le

⁵⁶⁰ Gonzalez, *supra* note 400 à la p 469.

⁵⁶¹ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 90. La FAO cible dans ses travaux quatre dimensions de la sécurité alimentaire : 1) la disponibilité - notamment par la production intérieure, la capacité d'importation, l'existence de stocks et l'aide alimentaire ; 2) l'accès, en fonction du niveau de pauvreté et donc du pouvoir d'achat des ménages, de l'existence de moyens de transport, d'une infrastructure commerciale et d'un système de distribution des produits alimentaires ; 3) la stabilité de l'approvisionnement qui peut être affectée tant par des facteurs météorologiques que par des facteurs politiques et économiques ; 4) l'utilisation saine des aliments, comme l'accès à l'eau propre, à des soins de santé, etc. Différents facteurs peuvent engendrer l'insécurité alimentaire, comme le milieu socioéconomique et politique, la performance de l'économie alimentaire, les pratiques de soins et d'alimentation, la santé et l'assainissement. Les crises alimentaires sont le fait soit de troubles civils ou de conditions météorologiques défavorables, mais dans ces derniers cas les crises ont moins tendance à persister (voir *ibid* aux pp 90 et 131-132). La sécurité alimentaire a son corollaire juridique, soit le droit à l'alimentation qui se retrouve à l'article 25(1) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, *supra* note 34, et à l'article 11(1) du PIRDESC, *supra* note 36. L'Observation générale 12 du Comité sur les droits économiques sociaux et culturels des Nations Unies définit le droit à l'alimentation comme étant réalisé quand tout individu a un accès physique et économique à tout moment à de la nourriture adéquate ou les moyens pour s'en procurer (*Question de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12*, Doc Off CES NU, 20^e sess Doc NU E/C12/1999/5 (1999)).

⁵⁶² FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 129. La proportion de personnes sous-alimentées par rapport à la population totale a toutefois baissé de 20 à 16 % entre 2005 et 2010 (voir Statistiques de sécurité alimentaire, en ligne : FAO Statistiques <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fr/>>).

⁵⁶³ Fao, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 89. D'ailleurs, la production agricole en général, notamment la production céréalière, augmente constamment (voir *ibid* aux pp 136-139). Voir aussi Jean Ziegler, *L'empire de la honte*, Paris, Fayard, 2005. Ziegler explique comment la faim et la pauvreté sont imputables à des contraintes structurelles, plutôt que naturelles. Jean Ziegler a été Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation de 2000 à 2008. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (mandat créé par Résolution 2000/10 de l'ex Commission des droits de l'homme) suit la situation du droit à l'alimentation dans le monde, notamment en effectuant des visites dans les pays et en entrant en communication avec les États à propos de violations alléguées au droit à l'alimentation. Il présente ensuite des rapports annuels sur ses activités et conclusions auprès du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies.

développement (OMD) et l'agenda des Nations Unies pour le développement dont la lutte contre la pauvreté constitue la pierre angulaire⁵⁶⁴. Or, si les Nations Unies rappellent régulièrement l'importance d'éliminer la pauvreté, elles omettent souvent de mentionner qu'elle est en très grande partie rurale :

Les travailleurs agricoles tendent à composer les segments les plus défavorisés de la société, caractérisés souvent par des conditions de logement inadéquates, un accès inexistant ou limité aux services de santé et des possibilités d'éducation très restreintes⁵⁶⁵.

Ainsi, la plupart des TAS vivent dans la pauvreté, sont les plus exploités et ont le moins de moyens pour se défendre : « ce sont des travailleurs sans pouvoir, sans représentation et sans influence sur les décisions qui se prennent et qui concernent leur vie »⁵⁶⁶. Or, ce qui est particulièrement troublant est d'apprendre que cette pauvreté des campagnes est en partie due à la mondialisation.

Dès les années 70, il était clair que les ressources naturelles, les capacités organisationnelles et les technologies existaient pour assurer une production suffisante pour nourrir la population entière de la planète⁵⁶⁷. Nous avons également mentionné plus haut que plusieurs PED étaient auto-suffisants en matière alimentaire avant d'avoir à libéraliser leurs marchés. Or, des pays d'Afrique ont connu dans les dernières années des périodes de famine, malgré l'absence de catastrophes naturelles, comme les sécheresses, et l'abondance

⁵⁶⁴ Voir OMD, *supra* note 47.

⁵⁶⁵ OIT, communiqué « Le point sur l'agriculture » (9 octobre 2003), en ligne : Centre de presse de l'OIT <<http://www.ilo.org/communication>> [OIT, « Le point sur l'agriculture »]. Sur les activités des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté et la prise en compte des TAS, voir la partie II-B-iii, ci-dessous.

⁵⁶⁶ Somavia 2003, *supra* note 5 ; voir aussi ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture, *supra* note 397 aux pp 45 et ss.

⁵⁶⁷ Brown, *supra* note 1 ; voir aussi *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, adoptée le 16 novembre 1974 à la Conférence mondiale de l'alimentation (convoquée par Rés AG 3180(XXVIII) doc off AG NU, 28^e sess). La Déclaration a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1974 (Rés AG 3348(XXIX) doc off AG NU, 29^e sess). L'article 1 de la Déclaration prévoit : « Chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales. La société d'aujourd'hui possède déjà des ressources, des capacités organisationnelles et une technologie suffisantes, et, partant, les moyens d'atteindre cet objectif » [nos soulignés]. Aussi loin qu'en 1945, les États réunis à l'*Inter-American Conference on Agriculture* reconnaissaient que les problèmes de l'agriculture ne résidaient pas dans la fougue de dame nature, mais qu'ils pouvaient être réglés par l'amélioration de la production, en se soumettant aux mêmes moyens prônés plus tard au 21^e siècle : améliorer la productivité sur la base d'une production saine et durable, améliorer l'éducation et l'aide aux petits fermiers, procéder à la redistribution des terres et à l'amélioration des techniques de culture, promouvoir une meilleure alimentation, stimuler la mécanisation des fermes, etc. Les États présents à la Conférence avaient aussi démontré leur volonté de réduire les barrières commerciales en agriculture (Voir Auteur inconnu, « The Third Inter-American Conference on Agriculture » (1945) 52 Int'l Lab Rev 494 aux pp 497 et ss).

de produits sur les marchés⁵⁶⁸. Mais des facteurs comme la diminution de la production agricole destinée aux marchés intérieurs africains, la forte spéculation des marchés financiers, les fluctuations incontrôlables des prix, la prise de contrôle des multinationales sur le marché ont plongé 75 millions de personnes supplémentaires dans la malnutrition et engendré des émeutes de la faim dans une vingtaine de pays⁵⁶⁹.

La mondialisation a d'abord nui aux PED en les soumettant à des règles commerciales débalancées, forçant les petits cultivateurs et leur famille à s'affamer afin de réussir à adapter leur production à l'exportation⁵⁷⁰. Bien que les économies des PED dépendent grandement de l'agriculture comme source de revenus, d'emplois et de gains potentiels d'exportation, une part non négligeable de leur budget d'importation est consacrée à l'importation de denrées alimentaires⁵⁷¹. Plusieurs pays, jadis auto-suffisants en alimentation, sont aujourd'hui contraints d'importer la nourriture nécessaire pour la survie de leur population⁵⁷². Ainsi, la part de l'Afrique dans le commerce mondial de certains produits a chuté dans les 20 dernières années⁵⁷³, et ce malgré un réel potentiel pour la production et la distribution de produits alimentaires. En effet, l'Afrique noire possède 15% des terres arables dans le monde⁵⁷⁴, mais les terres cultivables du continent sont accaparées par des sociétés et multinationales étrangères⁵⁷⁵. Aujourd'hui, elle est importateur net de produits alimentaires⁵⁷⁶.

Les programmes d'ajustement structurel sont à blâmer pour cette augmentation des importations et le déclin dans la production alimentaire dans les PED, menaçant ainsi la survie d'un secteur agricole pourtant essentiel au développement, à l'emploi, à

⁵⁶⁸ Vidal, *supra* note 504. Près de 30 % des Africains sont aujourd'hui menacés par la famine (voir Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 7). D'autres facteurs influencent évidemment la pauvreté en Afrique, comme les nombreux conflits internes et leurs conséquences, soit les déplacements de population, la sécheresse, la corruption, la mauvaise gestion, la pandémie de SIDA.

⁵⁶⁹ Vidal, *supra* note 504. Le seul cours du café a grimpé de 20 % en trois jours en 2010.

⁵⁷⁰ Whelton, *supra* note 473 à la p 48.

⁵⁷¹ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 72. Pour faire face aux pénuries, les pays d'Afrique doivent importer à large échelle tandis que la culture commerciale pour fins d'exportation stagne ou diminue (voir Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 8).

⁵⁷² La crainte d'être dépendant aux importations de denrées alimentaires est présente chez les cultivateurs de plusieurs pays, voir généralement l'édition spéciale « 100 % agricole, un tour du monde paysan » du *Courrier international* (n°1059 - 17 février 2011).

⁵⁷³ Mwamadzingo, *supra* note 16 à la p 8.

⁵⁷⁴ Fumey, *supra* note 54 à la p 96.

⁵⁷⁵ Scott Baldauf, « Les investisseurs étrangers bienvenus », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 46 [Baldauf] ; Cheikh Guèye, « Priorité à la souveraineté alimentaire », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 47.

⁵⁷⁶ Scott Baldauf, *supra* note 575.

l'approvisionnement alimentaire et à la réduction de la pauvreté⁵⁷⁷. En effet, en poussant les PED à exporter, les programmes d'ajustement structurel ont mené à la diminution de la production domestique en alimentation et ont affecté la sécurité alimentaire de la population nationale, sans nécessairement améliorer le sort des fermiers, étant donné les coûts élevés de la production destinée à l'exportation⁵⁷⁸. Une étude publiée dans le cadre des négociations du cycle d'Uruguay avait révélé que les PED perdaient près de 35 milliard de dollar par année à cause de leur part de plus en plus réduite dans le marché mondial des produits agricoles provoquée par le dumping des pays de l'OCDE⁵⁷⁹. L'Asa, en maintenant une situation d'inégalité dans les échanges commerciaux en agriculture, exacerbe la pauvreté et augmente l'insécurité alimentaire, tout en empêchant formellement les PED d'adopter des mesures pour promouvoir la sécurité alimentaire⁵⁸⁰. Les seuls gagnants de la libéralisation sont les multinationales, alors que les petits fermiers et les travailleurs ruraux sont désavantagés. Or, si les pays de l'OCDE tardent à éliminer leurs barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce agricole, les PED sont quant à eux contraints de respecter les objectifs de réduction de l'Asa, ce qui inclut l'élimination de l'aide aux fermiers en difficulté⁵⁸¹.

Les dépenses en importation sont plus élevées que les revenus découlant de l'exportation, ce qui contribue à endetter les PED et à les forcer à recourir encore plus à l'aide internationale, qui est pourtant en chute⁵⁸² : « Le coût du développement est devenu lentement mais inexorablement au-delà des moyens de la plupart des pays moins développés. Les dettes extérieures ont gonflé alors que la capacité de rembourser a diminué »⁵⁸³.

La mondialisation joue également sur le niveau de vie des petits agriculteurs puisque le contrôle croissant des multinationales sur le marché et les terres dépossède les travailleurs de la terre et font donc en sorte que ceux-ci reçoivent de moins en moins la rétribution de

⁵⁷⁷ Gonzalez, *supra* note 400 à la p 477, selon les résultats d'une étude empirique réalisée en 1999 par la FAO suite à l'adoption de l'Asa en 1994.

⁵⁷⁸ *Ibid* à la p 478.

⁵⁷⁹ *Ibid* à la p 448.

⁵⁸⁰ *Ibid* à la p 476.

⁵⁸¹ *Ibid* aux pp 479 et ss.

⁵⁸² FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 8. Sur la chute de l'aide internationale extérieure, notamment pour les projets agricoles, voir *ibid* aux pp 116 et 134 et Whelton, *supra* note 473 à la p 49.

⁵⁸³ *Ibid*.

leur labeur⁵⁸⁴. La présence de nombreux intermédiaires dans la production agricole contribue à la pauvreté des cultivateurs en diminuant leur part dans les profits récoltés de la vente de produits alimentaires. De nos jours, le paysan va recevoir 0,14 dollar pour un kilo de café qui se vend à 26 \$⁵⁸⁵. Les acteurs de l'agro-industrie, celle qui se charge de fournir les semences, engrains et biotechnologies, mais également d'acheminer les produits du champ aux tablettes des supermarchés, accaparent de plus en plus le marché : dans les années 2000, les grands pays producteurs du café n'obtenaient que 10 % du prix de détail alors qu'ils obtenaient une part d'un tiers dix ans auparavant⁵⁸⁶. Pourtant, des études avaient déjà démontré dans les années 80 que les revenus avaient augmenté en agriculture, mais la répartition s'était faite de manière inégale⁵⁸⁷. Si la croissance économique en agriculture devrait techniquement diminuer la pauvreté en bénéficiant à tous les travailleurs, c'est plutôt le contraire qui se produit : les marchés exigent des prix toujours plus bas et les fermiers, pour diminuer leurs coûts de production, vont couper dans les salaires⁵⁸⁸. Ainsi, la croissance économique plonge les TAS dans la pauvreté. En fait, les seuls cas où les salaires ont augmenté sont lorsque les travailleurs peuvent négocier leurs conditions de travail ou s'ils ont des opportunités de travail alternatives⁵⁸⁹.

Évidemment, la chute des prix des matières premières affecte directement les salaires des travailleurs et du coup leurs conditions de vie s'en trouvent empirées⁵⁹⁰. Ainsi, en Colombie, le pourcentage de pauvres en zone rurale est passé de 65 % en 1995 à 80 % en 2000, période pendant laquelle les salaires ont baissé de 15 %⁵⁹¹. L'intégration de l'Amérique du Sud dans le marché mondial :

[...] renvoient la région au rôle qu'elle a joué lors de sa première entrée dans l'économie mondiale, à l'époque de sa découverte et de sa colonisation au XVe siècle par les puissances européennes : produire des matières premières qui contribuent à la qualité de vie des habitants des métropoles, au fonctionnement d'industries établies ailleurs dans le monde, et donc à la fourniture de produits industriels aux consommateurs⁵⁹².

⁵⁸⁴ Jim Baker, « Éditorial » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) [Baker, « Éditorial »].

⁵⁸⁵ ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 à la p 81.

⁵⁸⁶ Eric Reguly, « Comment l'agro-industrie dicte sa loi », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 22.

⁵⁸⁷ Shefrin, *supra* note 3 à la p 273.

⁵⁸⁸ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 41.

⁵⁸⁹ *Ibid* ; selon une étude effectuée en Inde auprès de syndicats sur les impacts de la mondialisation sur les TAS.

⁵⁹⁰ Baker, « Éditorial », *supra* note 584.

⁵⁹¹ Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 1.

⁵⁹² Iglesias et Celiberti, *supra* note 269 à la p 17.

Ensuite, les spéculations financières entraînent des fluctuations incontrôlables des prix, induites par le jeu de l'offre et la demande ce qui aggrave l'insécurité alimentaire. À la fin de l'année 2010, les indices des prix des aliments atteignaient des sommets historiques⁵⁹³ et souvent les prix les plus élevés se trouvent dans les pays les plus pauvres⁵⁹⁴. L'instabilité des marchés est imputable notamment à la surproduction de produits subventionnés qui entraîne une diminution de prix lourde à supporter pour les petits cultivateurs, comme c'est le cas pour le café⁵⁹⁵. Or, ces fluctuations mettent de la pression sur des foyers dont la majeure partie des revenus est consacrée à l'alimentation, menant ainsi à des crises alimentaires comme celle de 2008⁵⁹⁶.

Le seul cours du blé a de nombreuses incidences sur l'ensemble des prix : avec une population croissante consommant de plus en plus de produits nécessitant beaucoup de céréales - viandes, lait, œufs - la demande de céréales pour la production de carburants est venue chambouler les marchés alimentaires : sur 416 millions de tonnes de céréales récoltées en 2009 aux États-Unis, 119 ont été utilisées pour la fabrication d'éthanol, soit l'équivalent de céréales pouvant nourrir 350 millions de personnes pour un an⁵⁹⁷. La question du blé a en fait hautement politisé le secteur agricole, alors que l'opinion publique s'inquiète de plus en plus de la hausse des prix et de l'impact que cela a sur leur pouvoir d'achat. Dans un marché agricole intégré mondialement, la décision d'un pays de couper ses exportations de céréales pour apaiser la colère du peuple pourrait avoir des conséquences désastreuses à l'échelle de la planète⁵⁹⁸ : « Ce ne sont plus les conflits entre des superpuissances surarmées qui menacent l'avenir de la planète, mais les pénuries alimentaires et la hausse des prix - ainsi que les problèmes politiques qui en découlent »⁵⁹⁹.

⁵⁹³ Brown, *supra* note 1.

⁵⁹⁴ Baldauf, *supra* note 575.

⁵⁹⁵ Whelton, *supra* note 473 à la p 47 ; Gonzalez, *supra* note 400 à la p 436 : la baisse des prix n'avantage que les multinationales responsables de la surproduction. Les petits producteurs sont désavantagés, car ils ne peuvent se permettre le même niveau de production. Ainsi, bien que le Guatemala soit le septième producteur de café au monde, les cours du café ont diminué de moitié en deux ans et le taux de chômage rural a grimpé à 40 %. La même situation a pu être observée au Mexique et en Colombie.

⁵⁹⁶ Sky, *supra* note 506 à la p 41 ; FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 41. Certains foyers dépensent jusqu'à 70 % de leurs revenus en alimentation, alors que le nombre de personnes souffrant de la faim a passé le cap du milliard : voir OIT, Conférence internationale du travail, 98^e session, *Faire face à la crise mondiale de l'emploi – Une reprise centrée sur le travail décent*, Rapport I(A) (2009) au para 29 [Rapport OIT 2009].

⁵⁹⁷ Brown, *supra* note 1.

⁵⁹⁸ Alexeï Chapovalov et Angelina DAvidova, « Comment Moscou a désamorcé la crise céréalière », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 33 : les auteurs expliquent que la Russie a réussi à empêcher la flambée des prix des céréales en réservant une partie de sa production au marché intérieur, créant un embargo sur les exportations, alors que le pays est un des principaux exportateurs de blé au monde.

⁵⁹⁹ Brown, *supra* note 1.

L'offre est également affectée par l'érosion des terres arables : ainsi Haïti est aujourd'hui lourdement dépendant de l'aide alimentaire extérieure en partie à cause des dommages causés à ses terres cultivables⁶⁰⁰. Cette situation est aggravée par l'expansion urbaine et l'augmentation des parcs automobiles, qui envahissent les territoires. Les questions environnementales entrent également en ligne de compte : par exemple, la montée des niveaux de l'eau pourrait inonder de nombreuses rizicultures des pays côtiers d'Asie⁶⁰¹, si essentielles pour l'alimentation de cette région. Les incidences de la commercialisation massive des produits agricoles se reflètent également sur la qualité de vie en général des travailleurs, alors que l'utilisation croissante de pesticides par exemple, pour améliorer les rythmes de production, agrave la santé des travailleurs agricoles⁶⁰².

La précarisation de l'emploi agricole induite par la mondialisation a également fait en sorte de féminiser de plus en plus le secteur dans les pays en développement, les emplois étant délaissés par les hommes qui vont rechercher de meilleurs salaires en ville⁶⁰³. Or, si les salaires sont déjà miséreux en agriculture, les employeurs en profitent pour encore moins payer les femmes⁶⁰⁴. Ces dernières doivent également travailler pour assurer leur

⁶⁰⁰ Brown, *supra* note 1.

⁶⁰¹ *Ibid.*

⁶⁰² Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 5.

⁶⁰³ Swapan Ganguly, *supra* note 19 à la p 30 ; voir aussi ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 aux pp 42-43 et 68-75.

⁶⁰⁴ Swapan Ganguly, *supra* note 19 à la p 30. En Inde, les salaires des femmes seraient entre 60 % et 75 % plus bas que ceux des hommes (voir *ibid* à la p 31). Cette situation, qui ne diffère pas nécessairement des écarts de rémunération entre hommes et femmes en ville, est pourtant interdite par la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981). L'article 11 de la *Convention* prévoit en effet l'égalité de traitement dans l'emploi ; la *Convention* fait d'ailleurs une mention explicite de la situation particulière des femmes en zones rurales (article 14), reconnaissant les problèmes particuliers auxquels elles font face et de l'importance de leur rôle dans la survie économique des familles. L'article 14(2)g prévoit que les États doivent prendre les mesures appropriées pour permettre aux femmes rurales : « [d]avoir accès au crédit et aux prêts agricoles, ainsi qu'aux services de commercialisation et aux technologies appropriées, et de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural ». Malheureusement, plusieurs pays sont aux prises avec des traditions légales culturelles qui rendent l'accession à la profession agricole et à la possession des terres par les femmes difficiles. On pense notamment aux règles de succession dans le droit musulman, un système juridique complexe qui défavorise les femmes (Voir Yasir Billo, « Change and Authority in Islamic Law : The Islamic Law of Inheritance in Modern Muslim States » (2006-2007) 84 U Det Mercy L Rev 637 pour un résumé des règles de succession dans le droit musulman) ou aux règles et coutumes culturelles traditionnelles en Afrique qui créent une hiérarchie des genres et empêchent les femmes d'hériter de la terre (Voir Celestine I. Nyamu, « How Should Human Rights and Development Respond to Cultural Legitimization of Gender Hierarchy in Developing Countries », (2000) 41 : 2 Harv Int'l LJ 381 aux pp 396 et ss). Les femmes africaines ont traditionnellement moins de contrôle sur la terre et sont considérées comme n'ayant pas l'autorité nécessaire pour prendre des décisions importantes quant à l'usage approprié de la terre. Ainsi, le pouvoir de ces femmes sur les terres en est un d'usage, mais pas de propriété. Cette situation, issue de lois coutumières, s'est transposée dans les programmes nationaux africains de registres fonciers, faisant en sorte que les propriétaires fonciers dans les registres sont essentiellement des hommes. Aussi, certains États, malgré leurs engagements envers la non-discrimination envers les femmes, accordent une « immunité » dans

subsistance, comme en Inde, puisque les ressources qui leur étaient jadis disponibles à travers la communauté du village - pâturage, produits alimentaires - sont aujourd’hui accaparées par de grands propriétaires⁶⁰⁵.

Le commerce international n'est pas le seul facteur influençant la sécurité alimentaire, mais son importance croissante en fait une donnée considérable puisque de plus en plus de PED dépendent du commerce international pour leur alimentation⁶⁰⁶. L'agriculture est d'importance pour des pays dont elle constitue la principale activité économique :

For developing countries, the domestic agricultural sector is instrumental to the alleviation of poverty and food security concerns, the promotion of rural development and employment and the pursuit of export-oriented growth⁶⁰⁷.

D'ailleurs, plus l'agriculture a d'importance dans une économie, plus les proportions de pauvreté et de sous-alimentation sont élevées dans ces pays⁶⁰⁸. Les marchés des pays développés demeurent les principaux destinataires des exportations des PED, ainsi que les premiers fournisseurs de leurs importations⁶⁰⁹, de sorte que l'intégration des marchés développés dans le commerce agricole influence grandement les marchés des PED.

Or, l'insécurité alimentaire, comme nous l'avons déjà mentionné, touche une bonne partie de la main-d'œuvre agricole, non pas seulement à cause des politiques commerciales, mais également à cause de conditions de travail les maintenant dans la pauvreté : « [...] food security depends on income as much as on trade or food production »⁶¹⁰. Pour les populations pauvres des PED, l'agriculture est à la fois leur premier moyen de subsistance, leur premier employeur, ainsi que le principal chapitre de leurs dépenses de consommation⁶¹¹. La plupart des perspectives de revenus en zones rurales sont directement

leur Constitution pour certaines traditions coutumières, notamment en ce qui concerne la succession, faisant en sorte que leurs programmes anti-discrimination ne s'appliquent pas à ces lois coutumières. La main-mise sur la propriété foncière par les hommes n'est pas sans poser problème pour des sociétés rurales où la terre constitue la base de l'économie et où l'on retrouve aujourd'hui une majorité de femmes. Nyamu explique que la situation actuelle reflète une conception étroite de la propriété qui n'est pas nécessairement conforme à la conception culturelle traditionnelle de la propriété en Afrique, mais qui découlait plutôt de la valorisation de la propriété privée individuelle strictement protégée, introduite par les réformes commerciales libérales menées avec l'aide d'institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale.

⁶⁰⁵ Swapan Ganguly, *supra* note 29 à la p 31.

⁶⁰⁶ Stevens, *supra* note 509 à la p 9.

⁶⁰⁷ Hunter, *supra* note 461 à la p 307.

⁶⁰⁸ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 69.

⁶⁰⁹ *Ibid* à la p 26 ; la situation tend toutefois à changer, les échanges entre PED ayant augmenté.

⁶¹⁰ Stevens, *supra* note 509 à la p 25.

⁶¹¹ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 68 ; Rapport OIT 2009, *supra* note 596 au para 29 ; voir aussi John W Mellor, « The Role of Agriculture in Development » (1991) 1 Transnat'l L & Contemp Probs 313 à la p 315 [Mellor] : au début des années 90, un milliard d'individus dépensaient entre 60 et 80 % de leurs revenus en alimentation, même dans les foyers ruraux.

ou indirectement reliées à l'agriculture : dans l'ensemble des PED, elle représente environ 55 % des emplois⁶¹². Ainsi, puisque l'agriculture est affectée par les échanges, il ne fait aucun doute que le commerce a des retombées sur la pauvreté et la sécurité alimentaire.

Selon Jim Baker, directeur du Bureau des activités pour les travailleurs du BIT (« ACTRAV ») en 2003, le rôle des travailleurs agricoles dans le développement durable est crucial du fait de leur nombre et de leur contribution à la vie quotidienne de la planète entière, tout en ayant des conditions de vie et de travail déplorables⁶¹³. Le développement et la croissance en agriculture affectent la vie des populations pauvres et sous-alimentées tant en ce qui concerne leurs revenus, quand ils sont travailleurs, que leur pouvoir d'achat, quand ils sont consommateurs⁶¹⁴.

Ce que l'on constate à la fin de cette première partie est que le visage de l'agriculture a profondément changé au fil des siècles. D'une activité humaine glorifiée, elle est devenue un secteur commercial important, mais souvent ignoré. Le paysan, s'il était auparavant un personnage brave, encensé, romancé, n'est aujourd'hui plus qu'une légende, écrasé sous les lourdes machines d'une production agricole sans pitié. C'est dans ce contexte que naissent les travailleurs agricoles, parmi les plus pauvres et les plus vulnérables travailleurs au monde. Si avant la question de leur représentation n'était pas pertinente, il ressort de la présente analyse qu'elle est aujourd'hui vitale à leur survie : les entreprises sont de plus en plus grandes et les États tendent à céder aux pressions commerciales de déréglementer les marchés, entre autres en ce qui concerne les lois du travail. Au sein des négociations commerciales et des questions de développement, les travailleurs ont besoin d'une voix forte afin de se faire entendre dans des débats qui les concernent et qui affectent leur vie. Les travailleurs migrants, qui constituent une part importante des travailleurs agricoles, sont quant à eux soumis à un quasi vide juridique, exigeant une forme particulière de protection.

⁶¹² FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 aux pp 69 et 86-87.

⁶¹³ Baker, « Éditorial », *supra* note 584.

⁶¹⁴ Melchem, *supra* note 478 à la p 131 ; Mellor, *supra* note 611 aux pp 315 et 324. Mellor estimait à la fin des années 90 que la croissance en agriculture était essentielle pour libérer les PED du joug de la pauvreté. Il prenait l'exemple des pays d'Asie où l'augmentation de la productivité a entraîné de meilleurs revenus pour les fermiers et donc l'augmentation de leur pouvoir d'achat, menant au développement des autres secteurs en zone rurale (voir *ibid* aux pp 314-316). On aurait également observé en Inde, en Indonésie et au Brésil une nette réduction de la pauvreté absolue avec la croissance du secteur agricole (voir *ibid* aux pp 323-324). Par opposition, l'Afrique sub-saharienne n'aurait pas eu le même développement, d'abord parce qu'elle aurait commencé son processus de développement plus tard et à cause des nombreux conflits, mais également parce que les gouvernements n'ont pas pris des mesures favorisant la croissance de l'agriculture, préférant plutôt l'industrialisation massive des zones urbaines (voir *ibid* aux pp 314).

Il faut donc maintenant étudier ce qui a été fait et ce qui est aujourd’hui accompli pour la protection des droits des travailleurs agricoles. En septembre 2003, ACTRAV organisait le Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l’agriculture, pour traiter des questions d’agriculture, de commerce et de développement durable. Dans son allocution d’ouverture, Somavia soulignait comment le sujet de l’agriculture est politiquement sensible et complexe⁶¹⁵, ce qui s’est traduit dans la dernière ronde de négociations de l’OMC initiée à Doha en 2001. Il précise que si la plupart des gens se préoccupent à savoir s’il y aura enfin des développements dans les négociations commerciales internationales sur la question agricole, l’OIT se préoccupe surtout à savoir comment y parvenir « en tenant compte des préoccupations et des intérêts légitimes de tous les travailleurs de l’agriculture »⁶¹⁶. Selon Somavia, il est vrai que les mesures de soutien des prix et de subventions à l’agriculture « faussent le jeu des échanges commerciaux »⁶¹⁷, mais le véritable enjeu est d’élaborer des règles dont l’objectif est d’offrir une vie décente aux travailleurs du secteur, de manière à ce qu’ils sortent de la pauvreté et à ce qu’on règle la question de l’insécurité alimentaire, ce qui passe notamment par la garantie des droits et libertés fondamentaux, dont la liberté syndicale et le droit d’organisation⁶¹⁸. Si les droits et libertés fondamentaux de l’OIT s’appliquent également aux travailleurs de tous les secteurs, l’OIT constate que ce principe ne se reflète pas dans les pratiques étatiques concernant les TAS⁶¹⁹. L’OIT reconnaît qu’il s’agit d’un défi particulier, le secteur agricole étant plus diversifié et moins organisé que le secteur industriel⁶²⁰. Est-ce que ce défi est relevé ?

⁶¹⁵ Somavia 2003, *supra* note 5.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ OIT, « Le point sur l’agriculture », *supra* note 565.

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ *Ibid.*

DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION INTERNATIONALE DU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES

Every student of the standard of living and working conditions of agricultural labour knows how little attention has been given to this subject, how scarce is the information available, and how difficult it is to obtain exact and reliable data concerning it⁶²¹.

Cette réflexion a été écrite en 1936, et si de nos jours les statistiques sur les TAS sont un peu plus étoffées, l'attention qu'on leur accorde demeure bien en-deçà de leur nombre dans l'ensemble de la main-d'œuvre mondiale. L'auteur continue en disant que la dimension internationale du sujet a, quant à elle, été complètement négligée, malgré le fait que l'agriculture soit essentiellement une activité mondiale, dans la mesure où les produits agricoles proviennent de partout.

La mise en contexte historique et contemporaine de l'agriculture a illustré à quel point le secteur agricole est complexe à réglementer. L'OIT ne nie pas ces difficultés inhérentes et leurs répercussions sur la liberté d'association des TAS, mais estime que: « [...] c'est le manque d'homogénéité du secteur et le caractère informel prédominant qui sont les principales causes [du] faible degré d'organisation et de syndicalisation [des travailleurs ruraux] »⁶²² et non les arguments protectionnistes soulevés par les États. En aucun cas l'OIT estime les obstacles insurmontables.

Dans cette deuxième partie, nous aborderons en premier lieu le travail de l'OIT quant à la protection des travailleurs agricoles, car cette préoccupation a été au cœur des tous premiers débats de la CIT. Avant même qu'une convention sur la liberté d'association n'ait été adoptée suite à la Deuxième Guerre mondiale, la question plus spécifique de la liberté d'association des travailleurs agricoles a été jugée assez importante et urgente pour faire l'objet d'une des toutes premières conventions de l'OIT en 1921. Nous verrons aussi comment le travailleur agricole, bien qu'en théorie semblable à tout autre travailleur, recevra dans les faits un traitement particulier au sein des instruments juridiques de l'OIT.

Nous analyserons ensuite les recommandations des mécanismes de contrôle traditionnels de l'OIT concernant la protection des droits syndicaux des TAS, notamment celles du Comité de la liberté syndicale (ci-après « CLS »). Sa jurisprudence sur le sujet n'est pas très fournie, mais le principe ne souffre d'aucune ambiguïté : il n'y a pas de justification pour exclure les TAS de l'accès à la liberté syndicale.

⁶²¹ Auteur inconnu, « An International Survey of Labour in Agriculture », *supra* note 53 à la p 227.

⁶²² OIT et FAO, « Travailleurs ruraux », *supra* note 8.

Finalement, nous aborderons le traitement plus récent que l’OIT accorde au travail agricole dans un contexte de mondialisation : l’adoption de nouveaux instruments de *soft law*⁶²³ et l’établissement de relations de coordination plus étroites avec les autres organisations internationales reliées au secteur agricole ont été privilégiés dans la nouvelle gouvernance mondiale⁶²⁴. Ainsi, il sera question de la *Déclaration de 1998 de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*⁶²⁵, de la *Déclaration de 2008 de l’OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*⁶²⁶ et de l’Agenda sur le travail décent⁶²⁷, instrument de *soft law* qui participe à l’accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies⁶²⁸. Dans ces initiatives, nous constaterons que la liberté d’association est une pierre angulaire d’émancipation, permettant aux travailleurs de prendre en main leur propre destinée.

L’OIT fera également valoir la primauté des droits syndicaux dans ses relations interinstitutionnelles. Nous nous attarderons plus particulièrement sur les relations de l’OIT avec la FAO, une autre agence spécialisée des Nations Unies qui se consacre aux questions d’alimentation, d’agriculture et de faim. Nous verrons que les deux organisations prendront le soin d’établir très tôt les champs de leur coopération et travailleront ensemble afin d’améliorer le sort des TAS, tant au sein de leurs travaux respectifs que dans le cadre d’initiatives multilatérales. Nous verrons toutefois que la prise en compte des TAS au sein

⁶²³ Se référer à la définition de l’expression *soft law*, *supra* note 527.

⁶²⁴ Gouvernance mondiale : en droit international, l’expression désigne un modèle de régulation basé sur la participation et la collaboration, par opposition à un modèle basé sur l’énonciation de droit rigide ou de règles coercitives. À ce sujet, voir Orly Lobel, « The Renew Deal : The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought » (2004-2005) 89 Minn L Rev 342. Lobel offre, en analysant le contexte politique américain, une synthèse du changement de paradigme vers un modèle de gouvernance. Elle identifie huit principes de la nouvelle gouvernance comme pensée juridique contemporaine : la participation et le partenariat, la collaboration, la diversité et la compétition, la décentralisation et la subsidiarité, l’intégration des domaines politiques, la flexibilité et la non-coercition (« *Softness-In-Law* »), l’adaptabilité et la compétence « orchestrale » de la loi. À l’origine, la gouvernance dérive de la notion de gouvernance d’entreprises et a d’abord été associée en droit international aux institutions économiques globales, mais les discussions entourant l’insertion d’une clause sociale dans le cadre de l’OMC et son rejet éventuel ont encouragé l’OIT entre autres à revoir ses méthodes (voir généralement Laurence R Helfer, « Understanding Change in International Organizations : Globalization and Innovation in the ILO » (2006) 59 Vand L Rev 649 [Helfer]).

⁶²⁵ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7.

⁶²⁶ *Déclaration de 2008 de l’OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session (2008) [*Déclaration de 2008*].

⁶²⁷ L’Agenda sur le travail décent est né suite au rapport du Directeur général de l’OIT Juan Somavia à la 87^e session de la Conférence internationale du travail en 1999 : OIT, Conférence internationale du travail, 87^e session, *Un travail décent*, rapport du Directeur général (1999) [Rapport OIT 1999]. L’Agenda établit une série de programmes prioritaires pour promouvoir les normes du travail dans un contexte de mondialisation. Il se base sur quatre piliers ou objectifs : la création d’emplois, la garantie des droits au travail, la protection sociale pour tous et la promotion du dialogue social. Voir la partie II-B-ii, ci-dessous, pour l’analyse approfondie de l’Agenda sur le travail décent.

⁶²⁸ OMD, *supra* note 47.

du cadre plus large des Nations Unies est laborieuse, malgré une reconnaissance de plus en plus claire de l'importance de cibler l'action dans les zones rurales pour éradiquer la faim et la pauvreté.

A. LE DROIT AU SEIN DE L'OIT : RECONNAISSANCE AVANT-GARDISTE DES PROBLÈMES EN AGRICULTURE

La protection de la liberté d'association est un enjeu central des travaux de l'OIT. Le principe est présent depuis les débuts dans la Constitution de l'organisation⁶²⁹ et il s'agit

⁶²⁹ *Constitution de l'OIT* de 1919, *supra* note 37. La *Constitution de l'OIT* de 1919 découle de la Partie XIII du *Traité de Versailles*, signé par les Puissances alliées et l'Allemagne, 28 juin 1919, qui met officiellement fin à la Première Guerre mondiale et crée la Société des Nations et l'OIT. L'OIT découle donc d'une volonté générale de garantir et maintenir la paix mondiale, comme le spécifie l'introduction de la partie XIII du *Traité de Versailles* : « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ; Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger [...] 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 ». Le préambule de la *Constitution de l'OIT* établit donc le lien entre paix et justice sociale et met en garde contre les conséquences du niveling par le bas en matière de droits du travail. Ensuite, l'article 427 du *Traité de Versailles* prévoit les principes généraux devant guider les travaux de l'OIT, parmi lesquels se trouve la liberté d'association :

« Les hautes parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la section I [...].

Elles reconnaissent que les différences de climat, de moeurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux hautes parties contractantes être d'une importance particulière et urgente :

1. Le principe dirigeant ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.
2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs. [nos soulignés]
3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.
4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.
5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.
6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.
7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.
8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.
9. Chaque État devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

d'un des quatre principes fondamentaux de la *Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (ci-après « *Déclaration de 1998* »)⁶³⁰. Toutefois, de manière générale, et plus particulièrement pour les travailleurs agricoles, la protection de la liberté d'association a évolué différemment pendant la période d'après-guerre qu'à ses débuts suite à la Première Guerre mondiale.

i. Aux origines : rejet des arguments protectionnistes par l'adoption de la Convention (n°11) sur le droit d'association (agriculture) 1921

La nécessité de protéger le travailleur agricole s'est manifestée très tôt dans les travaux de la CIT. À sa troisième session en 1921, elle adoptait trois conventions spécifiques au secteur agricole dont la *Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture)* (*Convention n° 11*)⁶³¹. Toutefois le processus d'adoption de ces conventions a soulevé de nombreuses oppositions.

La France a en effet dès le début remis en question la compétence de l'OIT en matière d'agriculture, insistant sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'une industrie à proprement parler. Comme nous l'avons déjà constaté, l'agriculture était encore considérée, au début du 20^e siècle, comme une activité humaine « noble » et antinomique à l'insensibilité de l'industrie. Après que diverses questions concernant l'agriculture aient été inscrites à l'ordre du jour de la troisième session de la CIT⁶³², la France, suivant les procédures prévues à l'article 402

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets, ou définitifs, les hautes parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde ».

L'article 427 n'est pas reproduit dans la *Constitution de l'OIT*, ayant plutôt été remplacé dans son contenu par la *Déclaration de Philadelphie* de 1944, *supra* note 37.

⁶³⁰ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7. Les principes et droits fondamentaux au travail sont au nombre de quatre : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Les droits et principes fondamentaux correspondent à huit conventions fondamentales : la *Convention n°87*, *supra* note 38, la *Convention n°98*, *supra* note 39, la *Convention (n°29) sur le travail forcé* (1930), la *Convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé* (1957), la *Convention (n°138) sur l'âge minimum* (1973), la *Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants* (1999), la *Convention (n°100) sur l'égalité de rémunération* (1951) et la *Convention (n°111) concernant la discrimination (emploi et profession)* (1958).

⁶³¹ *Convention n°11*, *supra* note 40, 122 ratifications (en date d'octobre 2011). Les deux autres conventions adoptées lors de la 3^e session de la CIT sont la *Convention (n°10) sur l'âge minimum (agriculture)* (1921) et la *Convention (n°12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture)* (1921). Il existe de nombreuses autres conventions spécifiques à l'agriculture ; pour la liste de ces conventions, se référer à l'Annexe I.

⁶³² Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 14. Ces questions touchent à la réglementation des heures de travail, la protection des femmes et des enfants, l'enseignement technique agricole, la garantie des droits d'association et de coalition, la protection contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

du *Traité de Versailles*⁶³³, a déposé un mémoire auprès du BIT demandant de retirer la question des travailleurs agricoles de l'ordre du jour. Selon elle, puisque le *Traité de Versailles* de 1919 ne mentionnait pas expressément les travailleurs agricoles, les doutes sur la compétence de l'OIT en la matière suffisaient pour faire rayer les questions de l'ordre du jour en attendant l'examen sur le fond de la compétence de l'organisation⁶³⁴.

L'ordre du jour officiel de cette 3^e session de la CIT d'octobre 1921 a tout de même maintenu l'agriculture comme sujet avec notamment comme point la « garantie des droits d'association et de coalition »⁶³⁵. Les questions d'agriculture constituaient plus de la moitié de l'agenda de la session de la CIT de 1921⁶³⁶. Elle adopta finalement trois projets de conventions et sept recommandations concernant la protection des travailleurs agricoles.

Cependant, la France déposait le 13 janvier 1922 une résolution auprès du Conseil de la Société des Nations (ci-après « SdN ») afin de saisir la Cour permanente de justice internationale (ci-après « CPJI ») sur la compétence de l'OIT sur les travailleurs agricoles⁶³⁷. La SdN invita le 12 mai 1922 la CPJI à se prononcer par avis consultatif sur la question à savoir : « La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture ? »⁶³⁸. La CPJI a conclu que l'OIT avait une telle compétence.

Le principal argument contre l'OIT était que, dans la mesure où la création de l'organisation comportait une renonciation à certains droits dérivés de la souveraineté

⁶³³ Article 402 du *Traité de Versailles* : « Chacun des gouvernements des membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire explicatif adressé au directeur, lequel devra le communiquer aux membres de l'organisation permanente.

Les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents. Toute question au sujet de laquelle la Conférence décide, à la même majorité des deux tiers, qu'elle doit être examinée (autrement que prévu dans l'alinéa précédent), sera portée à l'ordre du jour de la session suivante ».

⁶³⁴ Voir Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 16.

⁶³⁵ Tel que rapporté dans Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 18. Les membres de la Conférence ont ce pouvoir en vertu de l'article 402, *supra* note 633. 74 contre 20 ont voté en faveur du maintien des points à l'ordre du jour. Dû à la contestation devant la CPJI, les délégués du Gouvernement français se sont abstenus de voter sur toute question relative aux travailleurs agricoles (Voir Auteur inconnu, « Agriculture and the International Labour Organisation » (1923) 7 Int'l Lab Rev 642 aux pp 645-646).

⁶³⁶ *Ibid* à la p 645.

⁶³⁷ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 18. La Partie XIII du *Traité de Versailles* (*supra* note 629) prévoit à l'article 423 que toutes questions relatives à l'interprétation de cette partie peuvent être soumises à la CPJI ; il s'agit de l'équivalent de l'article 37 de la *Constitution de l'OIT* de 1919 (*supra* note 37), qui permet également un recours devant la Cour internationale de justice.

⁶³⁸ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 8 ; la France demanda également un avis complémentaire sur la question de la compétence de l'OIT sur l'organisation et le développement des moyens de production agricole, qui a fait l'objet d'un autre avis consultatif de la CPJI (*Compétence de l'OIT pour l'examen de proposition tendant à l'organisation et à développer les moyens de production agricole* (1922), Avis consultatif, CPJI (sér B) n° 3).

nationale, la Constitution de l’OIT de 1919 ne pouvait pas être interprétée de manière à élargir la compétence de l’Organisation⁶³⁹. Tout en acceptant cette thèse, la Cour estime qu’elle doit tout de même examiner le sens exact des termes du traité accordant les compétences à l’OIT, indiquant qu’il devait être lu dans son ensemble et qu’on ne pouvait isoler quelques phrases du texte pour en tirer leur signification⁶⁴⁰.

Le but du *Traité de Versailles* de 1919 étant d’établir une organisation permanente du travail, la Cour estime qu’en soi cet objectif vient déjà à l’encontre de l’argument suivant lequel l’agriculture devrait être exclue de la compétence de l’OIT du seul fait qu’elle n’est pas expressément mentionnée, dans le mesure où cette industrie constitue une des plus vieilles et « donne du travail à plus de la moitié des salariés du monde »⁶⁴¹.

La Cour procède à une analyse des objectifs de l’OIT, en soulignant le caractère compréhensif de la Constitution de 1919 et en identifiant les deux éléments principaux du préambule : d’abord la menace que des mauvaises conditions de travail posent à la paix universelle et ensuite la nécessité d’un régime international pour empêcher le nivelingement des conditions de travail par le bas⁶⁴². Elle estime que ce dernier principe s’applique à toutes les industries, incluant la navigation, la pêche ou l’agriculture. Dans tous ces cas, l’adoption de normes de travail humaines pourrait être retardée par le jeu de la concurrence sur les marchés et donc constituer un obstacle préjudiciable pour tous les États⁶⁴³. Analysant les versions anglaises et françaises de la Constitution de l’OIT, la CPJI constate :

Le mot *industrial* dans le texte anglais s’applique à l’agriculture, et le mot « professionnelles », rendu au préambule par le mot anglais *vocational*, est, dans son acceptation ordinaire, applicable aux organisations de travailleurs agricoles⁶⁴⁴.

⁶³⁹ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 22. Les renonciations à la souveraineté nationale ne peuvent toutefois se présumer (voir *Affaire du Lotus (France c Turquie)* (1927), CPJI (sér A) n° 10).

⁶⁴⁰ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 22.

⁶⁴¹ *Ibid* à la p 24.

⁶⁴² *Ibid*. Voir texte du préambule, reproduit *supra* note 629. Selon Helfer, ces deux éléments ont été considérés fondamentaux et indissociables par les rédacteurs de la Constitution pour l’accomplissement du rôle de l’OIT. Le principe d’universalité de l’OIT, c’est-à-dire d’une adhésion universelle à l’organisation, aurait été adopté dans le préambule afin d’éviter un nivelingement des normes du travail par le bas. Les fondateurs estimaient qu’en établissant un socle commun de droits du travail globaux contraignant pour tous les membres, ce nivelingement par le bas serait évité. L’OIT a d’ailleurs travaillé concrètement vers cette adhésion universelle, en admettant des États non-membres de la SdN dès les années 20. Par contre le processus de ratification des traités, par soumission aux branches politiques internes des États, freine l’adhésion rapide aux normes (voir Helfer, *supra* note 624 aux pp 673-673 et 682-683).

⁶⁴³ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 26.

⁶⁴⁴ *Ibid*.

Tout en constatant certaines différences dans l'utilisation des termes dans les versions anglaises et françaises, la Cour n'y voit pas une limitation à la portée de la compétence de l'OIT.

La CPJI procède ensuite à l'analyse des principes généraux de l'article 427⁶⁴⁵ du *Traité de Versailles* de 1919 qui présente les principes devant guider les États membres de l'Organisation dans l'élaboration de normes internationales du travail. Selon la Cour, même si certains principes peuvent en effet se révéler inapplicables dans le cadre du travail agricole⁶⁴⁶, le Traité reconnaît cette difficulté et l'article 427 n'oblige aucun État à appliquer tous les principes, que ce soit à une époque particulière ou une catégorie spéciale de travail⁶⁴⁷.

Au contraire, l'énonciation de ces principes est précédée d'une déclaration explicite à l'effet que les Hautes Parties contractantes reconnaissent que les différences « de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle, rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions de travail », mais que, « persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient. »⁶⁴⁸.

La CPJI souligne que cette idée des différences culturelles ou de développement doit être prise en considération par la CIT lors de la rédaction d'une recommandation ou un projet de convention d'application générale en fonction de l'article 405 du Traité⁶⁴⁹ et précise : « Il est évident que selon leurs termes mêmes, ces dispositions sont applicables à l'agriculture »⁶⁵⁰.

Bref, il n'existe aucune limitation de compétence imposée à l'OIT dans le texte du traité constitutif qui vise le bien-être des travailleurs et l'amélioration de leurs conditions de travail. Quant à la thèse selon laquelle les mots français « industrie » et « industriel »

⁶⁴⁵ Reproduit *supra* note 629.

⁶⁴⁶ Les plaignants invoquaient le caractère irréconciliable des principes de la durée de travail, du repos hebdomadaire, de la suppression du travail des enfants et des services d'inspection du travail avec le travail agricole (voir Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 30).

⁶⁴⁷ *Ibid.*

⁶⁴⁸ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 30.

⁶⁴⁹ Actuel art 19 para 3 de la *Constitution de l'OIT* de 1919 : « En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays ».

⁶⁵⁰ Avis consultatif n° 2, *supra* note 58 à la p 32.

s'entendent dans l'usage courant de l'industrie manufacturière⁶⁵¹, la Cour conclut : « Bien qu'ils soient employés dans un sens restreint par opposition à l'agriculture, il n'en est pas moins vrai que dans leur sens primitif et général, ils comprennent cette forme de travail productif »⁶⁵². C'est le contexte d'utilisation des mots qui doit être utilisé comme critère définitif de l'acceptation des termes, c'est-à-dire « la place de ces mots dans la Partie XIII du Traité de Versailles »⁶⁵³.

Or, les mots « industrie » et « industriel » sont absents du préambule, qui utilise essentiellement les termes « conditions de travail ». C'est également le mot « professionnel » qui est utilisé pour désigner les organisations aptes à représenter les travailleurs. Les clauses qui contiennent le mot « industriel », interprétées à la lumière de l'ensemble du *Traité de Versailles*, sont destinées à embrasser également l'industrie de l'agriculture. La CPJI indique que même si certaines clauses excluaient explicitement l'agriculture de leur champ application, on ne pourrait par pour autant conclure à l'exclusion totale de l'agriculture de la compétence de l'OIT⁶⁵⁴ :

La Cour n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture. La Cour ne doute pas que le travail agricole y soit inclus⁶⁵⁵.

La Cour procède également à l'analyse de l'intention des parties signataires du Traité, constatant qu'entre juin 1919, moment de la signature du Traité, et octobre 1921, époque de la 3^e session de la CIT, aucune des Parties contractantes ne remit en question l'inclusion de l'agriculture dans la compétence de l'OIT⁶⁵⁶. Cette dernière avait plutôt fait partie de nombreuses discussions pendant ce laps de temps⁶⁵⁷. De plus, les arguments invoqués en faveur de l'incompétence en matière agricole s'appliqueraient tout autant pour la navigation et la pêche. Or, aucune opposition n'avait été soulevée à l'égard de ces secteurs de l'économie⁶⁵⁸.

Ce dernier point est intéressant dans notre étude car il semble confirmer l'idée que le litige dans l'Avis consultatif n° 2 n'est pas tant le reflet d'un conflit juridique d'interprétation qu'une réticence politique à peine dissimulée à inclure l'agriculture dans le

⁶⁵¹ Avis consultatif n°2, *supra* note 58 à la p 32.

⁶⁵² *Ibid* à la p 34.

⁶⁵³ *Ibid*.

⁶⁵⁴ *Ibid* à la p 36.

⁶⁵⁵ *Ibid* à la p 38.

⁶⁵⁶ *Ibid*.

⁶⁵⁷ *Ibid* à la p 40.

⁶⁵⁸ *Ibid*.

champ d'étude de l'OIT. Une telle hypothèse n'est pas exagérée sachant que l'agriculture française s'est développée sur un modèle de petits paysans indépendants, récalcitrants face au salariat, méprisant l'industrialisation du secteur. Toutefois, pour la CPJI, le texte du traité constitutif ne laisse aucun doute sur la compétence de l'Organisation : la protection légale internationale qu'offre l'OIT doit pouvoir s'étendre au TAS.

Malgré la contestation devant la CPJI par la France de la compétence de l'OIT sur l'agriculture, la CIT a tout de même procédé à l'adoption de certaines conventions visant l'agriculture. Parmi celles adoptées à la 3^e session de la CIT de 1921 se trouve la *Convention n°11* dont le but principal était d'assurer que les travailleurs agricoles ne recevraient pas un traitement différent des autres travailleurs en ce qui a trait à leur liberté d'association. L'article 1 prévoit que les mêmes droits d'association et de coalition accordés aux « travailleurs de l'industrie »⁶⁵⁹ doivent s'appliquer aux travailleurs agricoles. Il invite également les États ayant ratifiés la *Convention n°11* à abroger toute disposition législative visant à restreindre ces droits aux travailleurs agricoles :

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail ratifiant la présente convention s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles⁶⁶⁰.

Ainsi, l'OIT ne tente pas de définir la liberté d'association ni de l'imposer comme principe d'application générale devant être adopté par tous les États. La *Convention n°11* prévoit seulement que, dans les pays pour lesquels une législation ou toutes autres mesures existent protégeant la liberté d'association des travailleurs, il n'y a aucune justification à ce que cette protection ne s'étende pas également aux travailleurs agricoles.

Il faut préciser que le fondement du litige dans l'Avis consultatif n° 2 de 1922 ne visait pas spécifiquement la liberté d'association, mais certains autres points à l'agenda de la 3^e session de la CIT, notamment celui de la réglementation des heures de travail. En vue de préparer cette session du CIT, le BIT avait fait circuler un questionnaire aux États membres concernant les diverses questions agricoles à l'agenda. Les gouvernements ayant répondu

⁶⁵⁹ Ainsi, la *Convention n°11* de 1921 reprend la rhétorique linguistique de la distinction entre industrie et agriculture, rhétorique que la France invoquait justement dans l'Avis consultatif n°2 de 1922 pour justifier la non-compétence de l'OIT en matière de travail agricole.

⁶⁶⁰ *Convention n°11*, *supra* note 40, art 11.

au questionnaire sur la liberté d'association étaient d'avis que celle-ci devait être accordée aux travailleurs agricoles⁶⁶¹.

Il peut sembler étrange que la CIT ait décidé de traiter de cette question en 1921, avant même de clarifier par une convention la définition internationale de la liberté d'association. L'adoption de la *Convention n°11* s'explique toutefois par le comportement et le passé législatif de certains membres de l'OIT, caractérisés par la réticence à accorder des droits aux travailleurs agricoles⁶⁶². L'OIT était bien au fait de l'importance du secteur agricole et des particularités historiques et culturelles jalonnant l'évolution de cette activité. Un article de 1923 du *International Labour Review* relatant les travaux de l'OIT par rapport à l'agriculture précise que les travailleurs agricoles avaient réussi à gagner de nombreux droits dans les dernières 50 années, mais « *in a number of countries limitations of an important character still exist* »⁶⁶³. Victor-Yves Ghebali nous explique d'ailleurs que l'activité juridique de l'OIT dans l'entre-deux-guerre s'est surtout concentrée à régler les situations les plus urgentes en matière de condition de travail et d'emploi⁶⁶⁴, parmi lesquelles le travail agricole se trouvait sans doute. Il faut également préciser que, malgré l'importance reconnue de la liberté d'association, les efforts pour s'entendre sur des normes générales sur le sujet n'ont pas abouti⁶⁶⁵. Avec la *Déclaration de Philadelphie* de 1944 qui suit la Deuxième Guerre mondiale, la liberté d'association s'insère officiellement comme

⁶⁶¹ Auteur inconnu, « Agriculture and the International Labour Organisation », *supra* note 635 aux pp 642-644. Ces gouvernements sont : l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la Suède et la Suisse. Un rapport supplémentaire contient les réponses de l'Albanie, du Chili, de la Tchécoslovaquie, de l'Allemagne, du Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes.

⁶⁶² Voir la partie I-B-i, ci-dessus, pour l'analyse de cette question. Cette réticence, comme nous l'avons vu, est une conséquence des pressions des fermiers des pays industrialisés sur les gouvernements afin de protéger un secteur considéré fragile, comme c'était le cas en France. La France est un membre fondateur de l'OIT.

⁶⁶³ Auteur inconnu, « Agriculture and the International Labour Organisation », *supra* note 635 à la p 644.

⁶⁶⁴ Victor-Yves Ghebali, *The International Labour Organisation : A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, L'Organisation internationale et l'évolution de la société mondiale, Volume 3, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989 à la p 12 [Ghebali].

⁶⁶⁵ *Ibid* à la p 74. L'OIT n'est pas restée inactive en ce qui concerne la liberté d'association. Elle avait notamment procédé dans l'entre-deux-guerres à une enquête à travers le monde sur la situation de la liberté d'association. Les membres n'ont toutefois pas réussi à s'entendre sur des normes définies. Les membres travailleurs étaient notamment opposés au droit de ne pas s'organiser et à l'obligation de respecter des formalités légales pour former une organisation syndicale reconnue (voir *ibid* à la p 74). voir aussi Alberto Odero et Maria Marta Travieso, « Le Comité de la liberté syndicale (I) : origines et genèse » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, 159 aux pp 163-167, sur les difficultés dans l'entre-deux-guerre à aborder le sujet et trouver un terrain d'entente sur la question de la liberté d'association [Odero et Travieso (I)].

un principe fondamental de l’OIT de l’après-guerre⁶⁶⁶, ce qui mènera rapidement à l’adoption des *Conventions n°87 de 1948 et n°98 de 1949*.

L’OIT en a-t-elle fait assez pour les travailleurs agricoles ? Bien qu’elle ait pris les moyens pour assurer la protection des TAS dès sa création, l’OIT, selon Louise E. Howard, n’a pas accordé suffisamment d’attention à l’agriculture après 1921⁶⁶⁷.

ii. Les conventions de l’après-guerre et leur évolution : insistance sur l’importance des droits syndicaux et de la protection des travailleurs agricoles (*Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical 1948* et *Convention (n° 98) sur le droit d’organisation et de négociation collective 1949*)

Les années suivant la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont été prolifiques pour l’élaboration des droits syndicaux au sein de l’OIT. Dès 1948, la CIT adopte la *Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*⁶⁶⁸, qui précise le droit des « travailleurs et [des] employeurs, sans distinction d’aucune sorte »⁶⁶⁹ (nos soulignés), de constituer ou de s’affilier à une organisation. Cette convention s’applique donc à tout travailleur salarié, incluant les travailleurs agricoles. La Commission d’experts pour l’application des conventions et recommandations (ci-après « Commission d’experts ») confirme le fait que la *Convention n°87* s’applique aux TAS, en indiquant dans son étude d’ensemble de 1994 que les travaux préparatoires à la *Convention n°87* allaient clairement en ce sens⁶⁷⁰.

Le préambule de la *Convention n°87* fait référence à la 2^e session de l’Assemblée générale des Nations Unies, pendant laquelle la *Résolution 128(II) : Droits syndicaux*

⁶⁶⁶ Ghebali, *supra* note 664 à la p 75 ; *Déclaration de Philadelphie*, *supra* note 37 : la Déclaration, adoptée en 1944, a été annexée à la Constitution de l’OIT en 1946. Les principes de la *Déclaration de Philadelphie*, soulignant l’importance de la liberté d’association, ont été déterminants dans l’adoption subséquente des *Conventions n°87 et n°98* (voir Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 168).

⁶⁶⁷ Howard, *supra* note 292.

⁶⁶⁸ *Convention n°87*, *supra* note 38. 150 ratifications, aucune dénonciation (octobre 2011). Parmi les pays n’ayant toujours pas ratifié la *Convention n° 87*, on retrouve les États-Unis, le Brésil, la Chine et l’Inde.

⁶⁶⁹ *Convention n°87*, *supra* note 38, art 2. Les seules exceptions à ce principe sont explicitement prévues à l’article 9 de la Convention et concernent la police et les forces armées.

⁶⁷⁰ OIT, Conférence internationale du travail, 81^e session, *Étude d’ensemble des rapports sur la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n°98) sur le droit d’organisation et de négociation collective, 1949*, Rapport III(4B) (1994) au para 58 [Étude d’ensemble OIT 1994]. Les Études d’ensemble sont rédigées annuellement, sur différents thèmes, par la Commission d’experts pour l’application des conventions et recommandations (Commission d’experts) sur la base des rapports envoyés en vertu de l’article 19 de la *Constitution de l’OIT* de 1919 par les États membres de l’OIT. Ces rapports envoyés par les États décrivent leur avancement dans la mise en œuvre en droit interne des normes internationales du travail.

(*liberté d'association*), fut adoptée⁶⁷¹. Par cette résolution, l'Assemblée générale définit la liberté d'association comme inaliénable et essentielle au bien-être des travailleurs. Elle demande à l'OIT de « poursuivre d'urgence »⁶⁷² l'étude des mesures à prendre pour l'application pratique des principes relatifs aux droits syndicaux et à la liberté d'association.

Le principe de la liberté d'association a rarement fait l'objet de contestation par les membres de l'OIT. Toutefois, bien que le principe fut présent dès 1919 dans le *Traité de Versailles* ayant donné naissance à l'OIT⁶⁷³, ce n'est qu'en 1948 que l'Organisation adoptera un document juridique contraignant sur le sujet, comme l'indique la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations (ci-après « Commission d'experts »), dans son étude d'ensemble de 1994 sur l'application des normes internationales relatives au droit syndical :

Historiquement, la première convention de l'OIT traitant du droit syndical fut la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture) adoptée en 1921, suivie en 1947 par la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains). Toutefois, le projet de réglementation internationale de la liberté syndicale ne se concrétisa vraiment qu'avec l'adoption, en 1948, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical puis, l'année suivante, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective : ce sont là les instruments fondamentaux en matière de liberté syndicale⁶⁷⁴.

Alors que la *Convention n°11* ne fait qu'affirmer l'application du principe de la liberté syndicale aux travailleurs agricoles, la *Convention n°87* élabore différents aspects techniques de l'association, qui s'appliquent autant pour les organisations de travailleurs que celles d'employeurs. Par exemple l'article 3 prévoit le droit d'élaborer des statuts et règlements administratifs et d'organiser leur propre gestion sans entrave des autorités publiques. Il est aussi prévu que les associations créées ne peuvent être dissolues par voie administrative⁶⁷⁵. Essentiellement, la *Convention n°87* cherche à protéger les associations contre des actions gouvernementales pouvant entraver l'exercice pratique de leurs droits. Il ne suffit pas de garantir l'association, encore faut-il lui donner les moyens de fonctionner. En effet, l'article 11 prévoit que tout membre de l'OIT doit s'assurer de permettre le libre

⁶⁷¹ *Droits syndicaux (liberté d'association)*, Rés AG 128(II), 2^e sess, 117^e séance, 17 novembre 1947.

⁶⁷² Résolution 128(II), *supra* note 670.

⁶⁷³ *Traité de Versailles*, art 427 (reproduit à la note 629).

⁶⁷⁴ Étude d'ensemble OIT 1994, *supra* note 669 au para 8.

⁶⁷⁵ *Convention n°87*, *supra* note 38, art 4. Les dispositions de la Convention s'appliquent également aux fédérations et confédérations que les associations syndicales nationales décideraient de constituer (arts 5-6).

exercice de la liberté syndicale, en prenant « toutes mesures nécessaires et appropriées »⁶⁷⁶. Ainsi, la Convention précise qu'un État pourrait devoir adopter des mesures législatives positives si elles s'avèrent nécessaires pour assurer le véritable exercice libre de la liberté syndicale. Par exemple, quand un groupe de travailleurs est particulièrement vulnérable et désavantagé socialement, il peut être nécessaire de le protéger contre les interférences des employeurs par l'adoption de lois et de règlements⁶⁷⁷.

Par la suite, la CIT a adopté en 1949 la *Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective (Convention n°98)*⁶⁷⁸. Cette convention est une suite logique de la *Convention n°87*, puisqu'elle sert également le libre exercice du droit syndical. Elle précise davantage les droits en découlant, notamment la protection contre la discrimination tendant à porter atteinte à la liberté d'association et la protection contre des actes d'ingérence par l'employeur dans la formation, le fonctionnement et l'administration d'un syndicat⁶⁷⁹. L'article 3 indique quant à lui que des organismes nationaux doivent être institués afin d'assurer le respect du droit d'organisation, tandis que l'article 4 indique que l'encouragement et la promotion de l'utilisation de procédures de négociation collective pour établir des conditions d'emploi doivent être favorisés par des mesures nationales.

La *Convention n°98* ne définit pas la notion de négociation collective, mais seulement son objet, soit l'accord sur les conditions d'emploi⁶⁸⁰. Elle n'oblige pas non plus les États à adopter des régimes législatifs protégeant le processus de négociation collective, établissant le caractère volontaire de la négociation collective⁶⁸¹. Ce dernier point sera d'ailleurs souvent repris par certains juristes canadiens s'opposant à l'élargissement de la garantie constitutionnelle de la liberté d'association à la négociation collective⁶⁸². On estime généralement que les *Conventions n°87* et *n°98* se complètent, la première protégeant les

⁶⁷⁶ *Convention n°87*, *supra* note 38, art 11.

⁶⁷⁷ C'est d'ailleurs ce que la Cour suprême du Canada jugera dans le cas des travailleurs agricoles de l'Ontario, dans la décision *Dunmore* de 2001, *supra* note 50. Voir la partie III-A-i, ci-dessous, pour l'analyse de cette question.

⁶⁷⁸ *Convention n°98*, *supra* 39. 160 ratifications, aucune dénonciation (en date d'octobre 2011). Parmi les pays n'ayant pas ratifié la *Convention n°98*, on retrouve le Canada, la Chine, les États-Unis et l'Inde.

⁶⁷⁹ *Convention n°98*, *supra* note 39, arts 1-2. Ces articles précisent également la portée de leurs droits, c'est-à-dire ce que constitue un acte de discrimination ou d'ingérence.

⁶⁸⁰ *Ibid*, art 4 ; voir aussi La Hovary, *supra* note 527 à la p 65.

⁶⁸¹ *Ibid* à la p 66.

⁶⁸² *Charte canadienne*, *supra* note 49, art 2d). Voir aussi Brian Langille, « The Freedom of Association Mess : How We Got into It and How We Can Get Out of It » (2009) 54 RD McGill 177 [Langille] : l'auteur estime que le droit international ne peut servir à élargir la portée de la liberté constitutionnelle d'association pour inclure une obligation de négociation collective en droit canadien. Les critiques de l'utilisation du droit international en droit canadien seront analysées, ci-dessous, à la partie III-B-ii.

syndicats contre les ingérences par l'État et la seconde protégeant contre les ingérences par les employeurs⁶⁸³.

Plus spécifique au secteur agricole, la CIT adoptera en 1958 la *Convention sur les plantations* (ci-après « *Convention n°110* »)⁶⁸⁴ concernant les conditions d'emploi des travailleurs sur les plantations, mode d'exploitation agricole qui fut privilégié dans les colonies européennes et aux États-Unis où l'esclavagisme sévissait. L'article premier définit la plantation :

[...] toute exploitation agricole, située dans une région tropicale ou subtropicale, qui emploie régulièrement des travailleurs salariés et où sont principalement cultivés ou produits à des fins commerciales : le café, le thé, la canne à sucre, le caoutchouc, les bananes, le cacao, les noix de coco, les arachides, le coton, le tabac, les fibres textiles (sisal, jute et chanvre), les agrumes, l'huile de palme, le quinquina ou les ananas. Cette définition n'est pas applicable aux entreprises familiales ou de petites dimensions produisant pour le marché local et n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés⁶⁸⁵.

Cette dernière précision est importante : la *Convention n°110* vise essentiellement les grosses exploitations commerciales⁶⁸⁶.

Ratifiée par dix pays et dénoncée par le Brésil et le Libéria, la *Convention n°110* reprend de nombreux droits prévus dans des conventions générales et les applique aux travailleurs des plantations, par exemple la disposition relative au salaire, aux congés annuels, à la protection contre les accidents de travail, ainsi qu'à la liberté d'association et au droit à la négociation collective. Son préambule souligne d'ailleurs l'importance de traiter plus particulièrement de ce type d'exploitation agricole :

Ayant estimé qu'à titre exceptionnel, afin d'accélérer l'application aux plantations de certaines dispositions tirées de conventions existantes, en attendant une ratification plus étendue de ces conventions et l'application de leurs dispositions à toutes les personnes visées par celles-ci, et afin d'étendre aux plantations l'application de certaines conventions qui ne leur sont pas applicables à l'heure actuelle, il est opportun d'adopter un instrument à cet effet⁶⁸⁷.

⁶⁸³ La Hovary, *supra* note 527 à la p 6 ; Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 170.

⁶⁸⁴ OIT, Conférence internationale du travail, 42^e session, *Convention (n°110) sur les plantations* (1958). 10 ratifications, 2 dénonciations (Brésil, le 28 août 1970 et Libéria, le 22 janvier 1971 ; chiffres en date d'octobre 2011). Cuba a été la première à ratifier la convention en 1958 et le Sri Lanka la dernière, en 1995. Le faible taux de ratification s'explique entre autres par la spécificité des régions touchées par le sujet de la convention, dans la mesure où elle concerne des régions tropicales ou subtropicales (art 1).

⁶⁸⁵ *Ibid*, art 1.

⁶⁸⁶ *Ibid*. L'article 1(2) prévoit toutefois que les membres partis à la *Convention n°110* peuvent élargir l'application de la convention à d'autres types de plantations. Le terme plantation inclut également les services de transformation primaire des produits de plantation (art 1(3)).

⁶⁸⁷ *Ibid*, préambule.

Si la *Convention n°110* reprend essentiellement les principes des conventions générales relatives à la liberté syndicale et à la négociation collective, les articles 55 à 57 insistent cependant plus sur l'importance d'éviter les conflits et de les régler de manière rapide, en usant des moyens de conciliation administrés par des fonctionnaires publics. Les articles 60 et 61 invitent également à la mise en place d'organismes et de mesures pour assurer le respect du droit d'organisation et encourager la négociation collective. Ce dernier aspect de la liberté d'association est important pour le secteur agricole, car les détracteurs des droits syndicaux en agriculture invoquent souvent la fragilité du secteur et les impacts néfastes que des droits, comme celui de grève, pourraient avoir sur la viabilité économique des cultivateurs⁶⁸⁸. Préconiser des méthodes de règlement de conflits rapides et basées sur la conciliation vise à apaiser de telles craintes⁶⁸⁹.

L'adoption de la *Convention n°110* montre l'attention particulière accordée par l'OIT au secteur de l'agriculture, dans ce cas dans les plantations. Les produits énumérés dans la définition de plantation sont hautement commercialisés mais, pour la plupart, n'ont pas des fonctions nutritives ou alimentaires, par exemple le café, le tabac, les fibres textiles ou la canne à sucre. Toutefois, ils demeurent une partie très importante de l'économie agricole, dans la mesure où les produits de la plantation sont pour l'essentiel destinés à l'exportation internationale et leur mode d'exploitation est distinct de celui de la ferme traditionnelle. Les abus touchant la main-d'œuvre dans les plantations sont aussi légendaires, étant associés historiquement à l'esclavage et faisant encore aujourd'hui l'objet de nombreuses préoccupations, à travers l'embauche d'une main-d'œuvre migrante bon-marché et souvent abusée dans ses droits⁶⁹⁰.

Il est vrai, comme nous l'avons indiqué plus haut, que la *Convention n°110* a enregistré un très faible nombre de ratifications, mais cela n'implique pas un rejet de ses normes.

⁶⁸⁸ L'étude de la jurisprudence canadienne nous donne un bon exemple des arguments soulevés par les États contre l'octroi des pleins droits syndicaux aux travailleurs agricoles. Voir la partie III-A, ci-dessous, pour l'analyse de cette question.

⁶⁸⁹ La *Convention n°110* n'est pas applicable dans son ensemble aux États la ratifiant et permet à ceux-ci de sélectionner les parties de la convention qui s'appliqueront à eux. Certaines parties sont automatiquement applicables, comme la *Partie IX. Droit d'organisation et de négociation collective*, alors que d'autres, comme la *Partie X. Liberté syndicale*, sont optionnelles. À la lecture de la Convention toutefois, on constate que la Partie X reprend en substance la *Convention n°87*, tandis que la Partie IX apporte quelques éléments supplémentaires par rapport à la *Convention n°98*, nommément l'insistance sur la résolution de conflits (*Convention n°110, supra* note 684, arts 55-57), ce qui explique que cette dernière soit priorisée comme étant d'application automatique.

⁶⁹⁰ La situation des travailleurs migrants a été analysée à la partie I-C-i, ci-dessus. Nous avons vu entre autres que les esclaves noirs des plantations américaines sont aujourd'hui remplacés par des travailleurs en provenance de l'Amérique latine et dont les conditions de travail ne sont pas à envier.

D'abord, elle ne concerne qu'un nombre restreint d'États membres de l'OIT, soit ceux qui se trouvent en région tropicale ou subtropicale comme les pays des Antilles⁶⁹¹. Ensuite, le préambule, tout en soulignant la particularité des plantations, précise que la *Convention n°110* est adoptée en attendant une ratification plus importante des conventions déjà existantes sur les divers sujets touchés. Ainsi, il est fort probable que les États n'aient pas voulu ratifier un document reprenant essentiellement le contenu d'autres conventions.

La CIT a également adopté, en 1975, la *Convention sur les organisations de travailleurs ruraux* (ci-après « *Convention n°141* »)⁶⁹². Cette convention réitère la particularité des travailleurs en zone rurale et l'importance distincte de leur protection, comme la *Convention n°11* l'a fait au tout début de l'Organisation en 1921. La *Convention n°141* prend d'ailleurs soin de faire référence aux trois conventions antérieures reliées à la liberté syndicale, soit la 11, la 87 et la 98⁶⁹³.

La *Convention n°141* ne touche pas seulement les organisations de travailleurs salariés, mais « tous les types d'organisations de travailleurs ruraux »⁶⁹⁴. On peut penser ici notamment aux coopératives rurales. Elle s'applique aux travailleurs salariés et aux travailleurs à leur compte, comme les fermiers, métayers et petits propriétaires exploitants⁶⁹⁵. La convention crée toutefois une exception pour ces derniers, précisant qu'elle s'appliquera pour ceux dont la principale source de revenu est l'agriculture et qui travaillent la terre seuls ou avec l'aide de leur famille ; ainsi, sont exclus les fermiers ou propriétaires employant une main-d'œuvre permanente ou une main-d'œuvre saisonnière nombreuse⁶⁹⁶. La convention réaffirme à l'article 3 le droit des travailleurs ruraux de constituer des organisations de leur choix et l'importance du respect des principes de liberté syndicale. Elle innove toutefois par rapport aux autres conventions de l'OIT garantissant la liberté d'association en prévoyant que les politiques nationales de développement rural doivent favoriser la constitution d'organisations de travailleurs ruraux, « fortes et

⁶⁹¹ D'ailleurs, les pays ayant ratifié la *Convention n°110* se trouvent pour la plupart en Amérique centrale, comme Cuba, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua, le Panama. Les autres pays ayant ratifié la convention sont la Côte-d'Ivoire, les Philippines, le Sri-Lanka et l'Uruguay.

⁶⁹² OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session, *Convention (n°141) sur les organisations de travailleurs ruraux* (1975). 40 ratifications, aucune dénonciation (en date d'octobre 2011). On retrouve, parmi les pays ayant ratifié la convention, le Brésil, qui n'a pas ratifié la *Convention n°87* et avait dénoncé la *Convention n°110*, et l'Inde, qui n'a ratifié ni la *Convention n°87* ni la *Convention n°98*. La plupart des pays d'Europe occidentale l'ont ratifiée. Le Canada, la Chine, les États-Unis et la Russie sont absents de la liste.

⁶⁹³ *Ibid*, préambule.

⁶⁹⁴ *Ibid*, art 1.

⁶⁹⁵ *Ibid*, art 2.

⁶⁹⁶ *Ibid*, art 2(2).

indépendantes »⁶⁹⁷, afin qu’elles puissent participer au développement économique et social⁶⁹⁸.

La *Convention n°141* est accompagnée de la *Recommandation 149*⁶⁹⁹. Une recommandation est un instrument juridique non-constrainment adopté par la CIT et souvent lié à une convention⁷⁰⁰. Elle propose des outils aux États pour la mise en œuvre des normes prévues à sa convention correspondante. La *Recommandation 149* énonce les pouvoirs que les organisations librement constituées devraient avoir, notamment le pouvoir de représentation, de promotion et de défense des intérêts de leurs membres, entre autres par la négociation de conventions collectives, la représentation des membres dans la formulation et l’exécution des programmes de développement rural, la participation active des différentes catégories de travailleurs ruraux dans tous les stades de mise en œuvre des

⁶⁹⁷ *Convention n°141*, *supra* note 692, art 4.

⁶⁹⁸ *Ibid*, arts 4-5.

⁶⁹⁹ OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session, *Recommandation (n°149) sur les organisations de travailleurs ruraux* (1975).

⁷⁰⁰ La distinction entre convention et recommandation est prévue à l’article 19 de la *Constitution de l’OIT* de 1919, *supra* note 37. Les conventions ratifiées sont des traités multilatéraux convenus au sein d’un cadre institutionnel international, comme l’OIT (Dupuy, *supra* note 527 à la p 291). Les traités internationaux créent des effets juridiques et des droits et obligations qui sont soumis au principe *pacta sunt servanda*, soit le caractère obligatoire du contenu d’un traité (*ibid* aux pp 312 et ss). Les traités lient les parties qui deviennent par leur ratification soumis à l’obligation de l’exécuter de bonne foi (*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331, art 26). Les recommandations quant à elles constituent un instrument de *soft law*, un acte unilatéral adopté par l’organisation en fonction de sa compétence normative institutionnelle. Un acte unilatéral n’est pas nécessairement individuel et peut être pris par plusieurs États ou une communauté d’États. Il peut également être pris par une organisation internationale, en sa qualité de sujet de droit international (voir Dupuy, *supra* note 363 et ss et 388 et ss). Les recommandations de l’OIT sont proposées par le Conseil d’administration de l’OIT et adoptées par un vote au deux-tiers de la conférence internationale du travail (Constitution de l’OIT de 1919, art 19(2)). On soulève souvent la question de la valeur juridique d’un acte unilatéral ou de *soft law* dans la mesure où celui-ci ne crée pas de règles contraignantes au même titre que les traités par exemple. Les actes unilatéraux émanent souvent d’une organisation internationale dont l’autorité pour créer du droit peut être remise en question, puisqu’il n’existe pas en droit international une véritable entité centrale détenant un pouvoir de commandement (Voir Duplessis, « nouvelle forme de régulation », *supra* note 553). Toutefois, il ne fait aucun doute que les États privilégient de plus en plus ce genre d’instruments pour sa flexibilité dans des domaines « comportant un facteur d’incertitude cognitive et de volatilité » (voir *ibid*). Le principal effet de ces actes unilatéraux est de créer une forme d’engagement envers la réalisation ou le développement d’une norme contraignante, que ce soit par l’élaboration éventuelle d’un traité contraignant ou la consolidation d’une norme coutumière. Ainsi, dans le cadre de l’OIT, une convention non ratifiée par un État membre demeure un acte unilatéral pour cet État, mais créerait tout de même des effets juridiques pour lui du fait du cadre institutionnel duquel il découle et au sein duquel il évolue : « *In general these resolutions are not binding on member states, but, when they are concerned with general norms of international law, then acceptance by the majority vote constitutes evidence of the opinions of governments in the widest forum for the expression of such opinions. [R]esolutions of this kind provide a basis for the progressive development of the law, and the speedy consolidation of customary rules.* » (Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7^e éd, New-York, Oxford University Press, 2008 à la p 15 [Brownlie], en parlant des résolutions des Nations Unies, un autre exemple d’acte unilatéral découlant d’une organisation internationale). Un acte unilatéral ne mène pas nécessairement à tout coup à l’adoption d’un instrument contraignant, ce qui ne l’empêche pas de créer des effets juridiques immédiats (voir Duplessis, « nouvelle forme de régulation », *supra* note 553).

activités les concernant (réforme agraire, développement agricole et rural, travaux publics en zone rurale, éducation et formation), l'accès des travailleurs ruraux au crédit, l'approvisionnement, le transport, l'amélioration de la formation et de l'éducation de leurs membres⁷⁰¹. La recommandation propose également aux États membres des moyens pour favoriser le développement des organisations de travailleurs ruraux, par exemple en éliminant les obstacles institutionnels et légaux au niveau national qui empêche la constitution d'organisations et en accordant les mêmes droits aux travailleurs ruraux que ceux accordés aux travailleurs de l'industrie, surtout en matière de liberté syndicale⁷⁰².

En ce qui a trait à la législation nationale, il est suggéré dans la *Recommandation 149* de garantir le droit d'association et de négociation collective en tenant compte des besoins particuliers de chaque catégorie de travailleurs ruraux et en adaptant les lois aux conditions spéciales des zones rurales, par exemple en n'imposant pas des conditions en matière de minima d'effectifs, de niveaux d'instruction et de ressources financières pour la création d'organisations, sachant que les régions rurales se caractérisent souvent par une population dispersée, peu instruite et pauvre⁷⁰³, ou en protégeant contre le licenciement pour cause d'activités syndicales⁷⁰⁴. Les États devraient également prendre des mesures pour assurer la consultation effective et un dialogue véritable avec ces organisations sur toutes les questions concernant les conditions de vie et de travail des travailleurs ruraux⁷⁰⁵. Les États devraient informer d'une part les principaux intéressés, autorités centrales, locales, employeurs ruraux et propriétaires fonciers, de la contribution importante que peuvent apporter les organisations de travailleurs ruraux à l'augmentation du revenu national, à l'accroissement de l'emploi, à l'amélioration des niveaux de vie de la population en général, notamment dans les secteur non-ruraux, de l'importance de maintenir un équilibre entre les zones rurales et urbaines et de l'importance des organisations de travailleurs ruraux pour maintenir un tel équilibre⁷⁰⁶. Finalement, la recommandation encourage fortement l'éducation et la formation à propos des normes nationales et internationales les concernant, des principes à la base du bon fonctionnement des organisations de travailleurs ruraux et des problèmes de développement rural, avec une attention particulière pour les

⁷⁰¹ *Recommandation n°149, supra* note 699, art 5.

⁷⁰² *Ibid*, arts 6-7.

⁷⁰³ Nous analyserons plus loin des plaintes entendues par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT où de telles contraintes étaient imposées par la législation nationale aux TAS. Se référer à la partie II-B-i, ci-dessous.

⁷⁰⁴ *Recommandation n°149, supra* note 699, art 8.

⁷⁰⁵ *Ibid*, art 11.

⁷⁰⁶ *Ibid*, art 14.

jeunes et les femmes⁷⁰⁷. Il est clair à la lecture de ces dispositions que les rédacteurs sont conscients des difficultés techniques qui nuisent, au-delà des difficultés politiques, à la syndicalisation en zones rurales.

Le principal intérêt de la *Convention n°141* réside toutefois dans son préambule qui expose la portée potentielle du droit d'organisation pour les travailleurs ruraux, qui va bien au-delà de leur simple bien-être individuel :

Reconnaissant qu'en raison de leur importance dans le monde il est urgent d'associer les travailleurs ruraux aux tâches du développement économique et social pour améliorer de façon durable et efficace leurs conditions de travail et de vie;

Notant que, dans de nombreux pays du monde et tout particulièrement dans ceux en voie de développement, la terre est utilisée de manière très insuffisante et la main-d'œuvre très largement sous-employée, et que ces faits exigent que les travailleurs ruraux soient encouragés à développer des organisations libres, viables et capables de protéger et défendre les intérêts de leurs membres et d'assurer leur contribution effective au développement économique et social;

Considérant que l'existence de telles organisations peut et doit contribuer à atténuer la pénurie persistante de denrées alimentaires dans plusieurs parties du monde;

Reconnaissant que la réforme agraire est, dans un grand nombre de pays en voie de développement, un facteur essentiel à l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs ruraux et qu'en conséquence les organisations de ces travailleurs devraient coopérer et participer activement au processus de cette réforme⁷⁰⁸.

Ainsi, la *Convention n°141* associe directement le sort des travailleurs ruraux au développement économique et social, thème qui vers la fin du 20^e siècle prendra une importance grandissante. La participation des travailleurs à la prise de décision ne joue pas seulement en faveur de leurs propres conditions de travail, mais aussi relativement au sort même des pays, en particulier les PED, qui sont touchés par la faim et qui sont encouragés de plus en plus à entreprendre des réformes agraires pour intégrer leur agriculture dans une économie productive. C'est d'ailleurs l'interprétation qu'offre la Commission d'experts :

Reconnaissant l'importance d'un secteur rural organisé, la Conférence internationale du Travail a adopté en 1975 la convention (n° 141) et la recommandation (n° 149) concernant les organisations de travailleurs ruraux et leur rôle dans le développement économique et social en vue d'encourager la création de telles organisations⁷⁰⁹.

⁷⁰⁷ *Recommandation n°149*, *supra* note 699, arts 16-18.

⁷⁰⁸ *Convention n°141*, *supra* note 692, préambule.

⁷⁰⁹ Étude d'ensemble OIT 1994, *supra* note 669 au para 58.

L'article 6 de la *Convention n°141* insiste encore sur l'apport des travailleurs ruraux au développement économique et social :

Des mesures devront être prises afin de promouvoir la plus large compréhension possible de la nécessité de développer les organisations de travailleurs ruraux et la contribution qu'elles peuvent apporter à une amélioration des possibilités d'emploi et des conditions générales de travail et de vie dans les régions rurales ainsi qu'à l'accroissement et à une meilleure répartition du revenu national⁷¹⁰.

Bien que l'expression « travailleurs ruraux » inclut selon l'article 2 « toute personne exerçant, dans les régions rurales, une occupation agricole, artisanale ou autre, assimilée ou connexe »⁷¹¹, il ressort à la lecture du préambule que le sort des travailleurs agricoles est particulièrement important, car la plupart des termes de la convention font référence à l'agriculture, à la production alimentaire et à l'exploitation des terres.

Le préambule réfère également aux intérêts communs de l'OIT et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) par rapport aux réformes agraires et au développement rural. La *Convention n°141* est en effet le résultat du travail commun de ces deux organisations⁷¹² et le préambule souligne que « pour éviter les doubles emplois, la coopération avec cette organisation et les Nations Unies se poursuivra en vue de promouvoir et d'assurer l'application de ces normes »⁷¹³.

Nous reviendrons plus tard sur ce dernier point, car l'évolution des travaux de l'OIT implique une part importante de collaboration interinstitutionnelle, encouragée entre autres par le 8^e Objectif du Millénaire pour le développement des Nations Unies⁷¹⁴. En matière de droits de la personne, on constate au tournant du 21^e siècle un éloignement du discours normatif traditionnel en faveur de la notion de gouvernance mondiale, calquée sur le modèle économique et privilégiant la collaboration et la participation entre les diverses parties prenantes concernées par le développement⁷¹⁵. Toutefois, bien avant que l'ONU

⁷¹⁰ *Convention n°141*, *supra* note 692, art 6.

⁷¹¹ *Ibid*, art 2.

⁷¹² *Ibid*, préambule.

⁷¹³ *Ibid*, préambule.

⁷¹⁴ Voir la partie II-B-iii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question.

⁷¹⁵ Se référer à la définition de gouvernance mondiale, *supra* note 624. L'OIT n'a pas échappé aux mouvements de la fin du 20^e siècle et du début du 21^e siècle. Face à un monde économique changeant qui multiplie les acteurs imputables en droit international, l'OIT a eu à revoir toutes ses méthodes traditionnelles de promotion des normes du travail. C'est ce qui a mené à l'adoption de la *Déclaration de 1998* (voir généralement Helfer, *supra* note 624 et Isabelle Duplessis, « Un abrégé de l'histoire des normes de l'OIT et de leur application » dans Pierre Verge, dir, *Droit international du travail : perspectives canadiennes*, Cowansville, Yvon Blais, 2010, 59 aux pp 109 et ss [Duplessis, « abrégé »]).

encourage ouvertement la collaboration institutionnelle, l’OIT avait entamé des relations de coopération avec la FAO étant donné leurs intérêts communs⁷¹⁶.

Ainsi, l’agriculture demeure un sujet d’actualité, comme le démontre la *Convention n°141*. Il faut déplorer toutefois que celle-ci ait reçu à ce jour un très faible taux de ratification⁷¹⁷. Un rapport de 1996 de l’OIT sur la situation des travailleurs agricoles constatait la faible ratification de la *Convention n° 141* par rapport aux *Conventions n°11* et *n°87* et ce malgré le fait qu’elles traitent toutes du même principe fondamental⁷¹⁸. Pourtant, la *Convention n°11* s’était vue accorder un statut intérimaire en 1997 par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes⁷¹⁹, la *Convention n°87* et la *Convention n°141* étant considérées plus complètes et actualisées. La ratification de cette dernière aurait donc dû être encouragée plus massivement par l’OIT dans l’intérêt des TAS⁷²⁰.

⁷¹⁶ Voir la partie II-B-iii, ci-dessous, pour l’analyse de cette question.

⁷¹⁷ Seulement 40, voir *supra* note 692.

⁷¹⁸ Voir OIT, *Wage workers in agriculture : Conditions of employment and work, Report for discussion at the Tripartite Meeting Improving the Conditions of Employment and Work of Agricultural Wage Workers in the Context of Economic Restructuring*, Genève, 1996, TMAWW/1996 à la p 20.

⁷¹⁹ À la fin de la guerre froide, l’OIT a procédé à l’assainissement de ses normes par diverses mesures, notamment en encourageant la ratification de conventions fondamentales et en adoptant la *Déclaration de 1998*. L’organisation était également aux prises avec un corpus élaboré de normes et de conventions, dont certaines étaient désuètes compte tenu de l’évolution du temps (voir généralement Helfer, *supra* note 624). Le BIT établira donc un Groupe de travail sur la politique de révision des normes, afin de procéder à un ménage dans les conventions et recommandations. Le Groupe de travail examinera toutes les conventions afin d’établir si elles sont à jour ou désuètes et de guider les États membres dans leur action normative au sein de l’OIT, que ce soit par la ratification ou la dénonciation. En ce qui concerne les conventions à statut intérimaire, il s’agit de conventions qui ne sont pas pleinement considérées à jour, mais dont certains aspects demeurent pertinents. Même si l’on considérera en 1997 que la *Convention n°87* est plus complète en matière de liberté d’association, le Groupe de travail maintiendra le statut « à jour » de la *Convention n° 11* étant donné que cette dernière a été ratifiée par des États n’ayant pas encore ratifié la *Convention n°87* et compte tenu de l’importance de ses principes. Toutefois, le Groupe de travail recommande aux États de ratifier la *Convention n°87* en priorité (voir OIT, Conseil d’administration, 268^e sess, *Examen des besoins de révision des conventions (troisième phase)*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Groupe de travail sur la politique de révision des normes GB.268/LILS/WP/PRS/1 (Mars 1997) aux paras 1-6 ; OIT, Conseil d’administration, 268^e sess, *Examen des besoins de révision des conventions (troisième phase)*, *Rapport du Groupe de travail sur la politique de révision des normes*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail GB.268/LILS/5(Rev.1) (Mars 1997) aux paras 9-19 ; OIT, conseil d’administration, 283^e session, *Suivi des recommandations du groupe de travail, Note d’information sur l’état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Groupe de travail sur la politique de révision des normes GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (Mars 2002) au para 15. Ces documents se retrouvent en ligne : Sessions du Conseil d’administration de l’OIT <<http://www.ilo.org/gb/gbsessions>>). Pour une liste des conventions à jour, intérimaires et désuètes et pour consulter les documents du Groupe de travail, voir, en ligne : OIT, Politique normative, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail <<http://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy>>.

⁷²⁰ L’OIT avait d’ailleurs lancé en 1995 une campagne de ratification des conventions considérées fondamentales (voir Helfer, *supra* note 624 à la p 708). La *Convention n°141* ne faisait toutefois pas partie de ces conventions.

Il faut également mentionner la *Convention (n°97) sur les travailleurs migrants (révisée)*⁷²¹, adoptée en 1949, puisque, bien que la convention ne fasse pas mention de cette spécificité du travail migratoire, de nombreux TAS se classent dans cette catégorie, surtout dans les pays industrialisés. Le travailleur migrant est défini dans la *Convention n°97* comme toute personne émigrant d'un pays vers un autre en vue d'occuper un emploi autre que pour son propre compte⁷²². Les États en vertu de cette convention ont l'obligation d'offrir un service gratuit d'aide pour les travailleurs migrants⁷²³. L'article 6 prévoit le traitement non-discriminatoire des travailleurs migrants par rapport aux travailleurs nationaux en ce qui concerne, entre autres, la rémunération, l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives, « dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation »⁷²⁴. Ainsi, il faut comprendre que lorsqu'un État garantit des protections syndicales, celles-ci doivent s'appliquer également aux travailleurs migrants.

La CIT a également adopté en 1975 la *Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires)* (ci-après « *Convention n°143* »)⁷²⁵, rappelant l'engagement dans la Constitution de l'OIT envers la protection des travailleurs occupés à l'étranger ainsi que les principes de non-discrimination qui se trouvent dans le préambule⁷²⁶. La convention engage toutes les parties à respecter les droits fondamentaux de l'homme des travailleurs migrants⁷²⁷ et à garantir l'égalité de traitement notamment en matière d'emploi, de droits syndicaux et de libertés collectives « pour les personnes qui [...] se trouvent légalement sur

⁷²¹ OIT, Conférence internationale du travail, 32^e session, *Convention (n°97) sur les travailleurs migrants (révisée)* (1949). 49 ratifications, aucune dénonciation (en date d'octobre 2011). Le Canada, la Chine, les États-Unis, la Russie et l'Inde notamment n'ont pas ratifié cette convention.

⁷²² *Ibid*, art 11(1). L'article précise que la définition inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant. Cette précision nous semble ambiguë : est-ce à dire que les travailleurs en situation irrégulière ne sont pas touchés par la disposition ? Évidemment, la définition première semble inclure tout travailleur migrant, qu'il soit en situation régulière ou non, mais il est étonnant que la convention ait insisté sur la première catégorie, alors que le principe de cette convention est de consacrer le traitement égal devant les lois du travail, peu importe le statut d'un travailleur dans un pays.

⁷²³ *Ibid*, art 2.

⁷²⁴ *Ibid*, art 6(1)a). L'article 6(2) précise qu'il s'applique également compte tenu des systèmes fédératifs où le droit du travail est réglé au niveau des États ou provinces.

⁷²⁵ OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session, *Convention (n°143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires)* (1975). 23 ratifications, aucune dénonciation (en date d'octobre 2011). En plus des pays n'ayant pas ratifié la *Convention n°97*, on note le silence de la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique et le Brésil.

⁷²⁶ *Ibid*, préambule. Le préambule fait également mention des conséquences humaines et sociales du phénomène des migrations irrégulières et de la nécessité de contrôler le phénomène, voir également article 2 de la convention.

⁷²⁷ *Ibid*, art 1.

son territoire »⁷²⁸. L'article 12 prévoit également l'obligation pour les États membres de prendre des mesures pour informer les travailleurs sur leurs droits et mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement.

Les *Conventions n°97* et *n°143* ont reçu un faible nombre de ratifications, soit respectivement 49 et 23. Plusieurs pays européens ont ratifié la *Convention n°97* - mais pas la *Convention n°143* - dont l'Espagne et la France qui engagent beaucoup de travailleurs migrants en agriculture. Ni le Canada ni les États-Unis n'ont ratifié ces conventions. Pourtant, ces traités, du moins en ce qui concerne les droits d'association, ne sont pas si généreux envers les travailleurs. En fait, la convention des Nations Unies sur le sujet est plus favorable aux travailleurs migrants. En effet, la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*⁷²⁹ de 1990 (ci-après « *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants* ») est plus catégorique quant aux principes de non-discrimination : elle s'applique à tous les travailleurs migrants sans distinction d'aucune sorte⁷³⁰, donc qu'ils soient en situation régulière ou non. La définition de « travailleurs migrants » prévu à l'article 2 ne précise pas le statut de ceux-ci. Il suffit qu'un travailleur soit rémunéré pour un travail dans un État dont il n'est pas le ressortissant pour que la convention s'applique.

La *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants* prend soin de rappeler les travaux de l'OIT sur la question et réfère dans son préambule à sa spécialisation et son expérience dans le domaine⁷³¹. Le préambule souligne aussi l'importance du phénomène migratoire, chiffré en millions, sans toutefois mentionner l'incidence de l'agriculture dans ce phénomène. Il souligne toutefois la vulnérabilité particulière des travailleurs migrants et leurs mauvaises conditions de travail, d'autant plus quand ceux-ci sont dans une situation irrégulière, alors que les lois sont insuffisantes pour protéger les droits de ces travailleurs.

⁷²⁸ *Convention n°143*, *supra* note 725, art 10.

⁷²⁹ *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 18 décembre 1990, 2220 RTNU 3, Rés AG Doc off AG NU, 45^e sess, supp n°49, Doc NU A/Rés/45/158. 45 ratifications (en date d'octobre 2011), en provenance principalement de pays d'Amérique du Sud, d'Asie et d'Afrique. Les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord (sauf pour le Mexique) sont absents de la liste. La Convention fait le tour des droits de la personne en les appliquant spécifiquement à tous les travailleurs migrants tant en situation régulière qu'irrégulière, que ce soit en matière de libertés civiles et politiques ou de droits économiques, avec comme ligne directrice l'égalité de traitement avec les nationaux.

⁷³⁰ *Ibid*, arts 1 et 7.

⁷³¹ *Ibid*, préambule ; La *Convention n°143* de l'OIT (*supra* note 725) fait également référence aux travaux des Nations Unies sur les migrants dans son préambule démontrant que la collaboration interinstitutionnelle et la coordination des activités des organisations internationales sont considérées aussi loin que dans les années soixante-dix comme importantes afin d'assurer une protection adéquate des droits de la personne.

L’article 26 de la *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants*, quant à lui, prévoit le droit des travailleurs migrants de participer aux réunions et activités syndicales en vue de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres, d’adhérer librement à tout syndicat et de demander aide et assistance à ces syndicats. Quant au droit de former des associations syndicales, la convention le réserve aux seuls travailleurs migrants en situation régulière⁷³², cette règle s’appliquant également aux travailleurs saisonniers en autant qu’elle soit compatible avec leur statut⁷³³. Cette dernière précision offre une très grande latitude aux États afin d’exclure les travailleurs saisonniers des lois sur les relations du travail. Mais, en vertu du fait que l’OIT ne prévoit pas dans ses conventions de restrictions particulières à la liberté syndicale pour les travailleurs saisonniers, les États demeurent dans l’obligation de respecter la liberté syndicale pour tous les travailleurs.

Bien que la *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants* ne mentionne pas spécifiquement les travailleurs agricoles, il va de soi que cette norme s’applique également à leur situation. Toutefois, tant les articles 26 que 40 laissent planer un flou quant à leur situation en permettant aux États de restreindre leurs droits par des lois « qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l’intérêt de la sécurité nationale ou de l’ordre public ou pour protéger les droits et libertés d’autrui ». Sachant que certains États considèrent le secteur agricole comme un service essentiel, cette disposition pourrait leur servir de justification. Toutefois, le préambule de la convention faisant référence aux travaux de l’OIT et cette dernière prévoyant clairement dans ses conventions que les travailleurs agricoles ne peuvent être exclus des droits à la liberté d’association, il faut présumer que la convention des Nations Unies ne permet pas non plus des limitations à la liberté d’association des travailleurs agricoles. En effet, les principes d’interprétation en droit international prévoient qu’une clause doit être interprétée dans son contexte : une clause ne peut être isolée du reste du texte et son interprétation doit tenir compte du contexte élargi, notamment « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »⁷³⁴.

Il est regrettable que la *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants* ait reçu si peu de ratifications à ce jour et que, parmi ces ratifications, aucune n’ait été

⁷³² *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants*, *supra* note 729, art 40.

⁷³³ *Ibid*, art 59.

⁷³⁴ *Convention de Vienne de 1969*, *supra* note 700, art 31(3)c).

enregistrée pour un des États membres de l'OCDE, qui accueillent pourtant de nombreux travailleurs migrants⁷³⁵. En effet, la plupart des États ayant ratifié la convention sont des pays d'où proviennent généralement les travailleurs migrants, pas les pays d'accueil⁷³⁶. Les États-Unis entre autres n'ont pas ratifié la convention par crainte qu'elle accorde trop de droits et priviléges aux travailleurs sans-papiers⁷³⁷, ce qui du reste n'est qu'une manifestation explicite du non-respect du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination. Il est vrai que de telles règles peuvent entrer en conflit avec le droit interne réglementant les entrées sur le territoire, mais la convention prend bien soin de préciser, tant au préambule qu'à l'article 35, que rien dans son contenu ne devra être interprété comme entraînant la régularisation des sans-papiers ou comme un droit à la régularisation. L'article 68 prévoit même que les États devront coopérer afin de prévenir et éliminer l'entrée de travailleurs migrants clandestins et illégaux.

Avec cet aperçu des différentes conventions internationales pour la protection de la liberté d'association des travailleurs agricoles, on constate d'abord la bonne volonté des organisations internationales à traiter du sujet dans des instruments juridiques contraignants et la prise en compte des enjeux réels du travail agricole. On note toutefois, à l'étude des ratifications des conventions plus spécifiques aux TAS ou à leur réalité - comme les migrations -, une difficulté manifeste à traduire cette bonne volonté en engagements fermes de la part des États. Nous verrons maintenant si ce contraste entre volonté et effectivité se reflète également dans la mise en œuvre de la liberté d'association, que ce soit par l'utilisation des mécanismes traditionnels de contrôle des normes internationales du travail ou par les nouvelles méthodes de promotion de ces normes.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS SYNDICAUX DES TRAVAILLEURS AGRICOLES PAR LES MÉCANISMES TRADITIONNELS DE L'OIT ET LES NOUVELLES MÉTHODES DE PROMOTION DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Outre leurs pouvoirs normatifs, les organisations internationales sont souvent dotées de mécanismes de contrôle pour l'application des normes qu'elles créent. Ces fonctions de contrôle sont attribuées par l'acte constitutif de l'organisation⁷³⁸, c'est-à-dire des traités

⁷³⁵ Voir la partie I-C-i, ci-dessus, pour l'analyse de cette question.

⁷³⁶ Voir *supra* note 729.

⁷³⁷ Linares, *supra* note 274 à la p 347.

⁷³⁸ Dupuy, *supra* note 527 aux pp 206-207.

conclus par les États et qui les lient, ainsi que du « droit dérivé », c'est-à-dire des règles propres à l'organisation et créées par elle, mais tirant leur fondement du traité constitutif⁷³⁹. Par exemple, le pouvoir d'auto-régulation d'une organisation peut découler soit d'une règle prévue dans son acte constitutif, soit « être considéré comme implicite, en fonction des exigences du fonctionnement de l'institution »⁷⁴⁰.

En vertu de la *Constitution de l'OIT de 1919*, le BIT est chargé de veiller à « l'observation effective des conventions »⁷⁴¹ et d'acquitter tout autre pouvoir et fonction que la Conférence internationale du travail ou le Conseil d'administration lui attribuerait⁷⁴². La *Constitution de 1919* prévoit deux outils pour surveiller l'observance des normes internationales du travail⁷⁴³ : les rapports annuels que les États s'engagent à fournir sur les mesures prises pour mettre en œuvre les conventions auxquelles ils ont adhéré (articles 22-23) et les plaintes que les employeurs, les travailleurs ou les États peuvent déposer auprès du BIT sur l'exécution insatisfaisante d'une convention (articles 26 à 29).

Or, selon Laurence H. Helfer, la *Constitution de l'OIT* étant silencieuse sur de nombreux détails procéduraux, le BIT a pu étendre de manière considérable ses pouvoirs de contrôle, menant entre autres à la création en 1926 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations⁷⁴⁴ (Commission d'experts). Le rôle de la Commission d'experts est d'examiner la conformité des législations et pratiques des États avec les conventions qu'ils ont ratifiées⁷⁴⁵. Ensuite, après la Deuxième Guerre mondiale et l'adoption des *Conventions n°87 et n°98*, le Conseil d'administration du BIT a créé à sa 117^e session en novembre 1951 le Comité de la liberté syndicale (CLS), un organe tripartite chargé d'examiner, de manière impartiale, les plaintes concernant des violations de la liberté syndicale par les États membres⁷⁴⁶. Ces deux organes, la Commission d'experts et le

⁷³⁹ Dupuy, *supra* note 527 aux pp 164-165.

⁷⁴⁰ *Ibid* à la p 201. Ces commentaires s'appliquent également au pouvoir réglementaire externe, i.e. qui s'applique aux États membres (*ibid* à la p 202) ou aux compétences de contrôle (*ibid* à la p 206). Cette compétence implicite découle de l'autonomie que possèdent les organisations internationales du fait de leur personnalité juridique distincte des États (*ibid* aux pp 183 et ss).

⁷⁴¹ *Constitution de l'OIT*, *supra* note 37, art 10(2)c.

⁷⁴² *Ibid*, art 10(3).

⁷⁴³ Helfer, *supra* note 624 à la p 687 ; Odero et Travieso (I), *supra* note 665 aux pp 160-161.

⁷⁴⁴ Helfer, *supra* note 624 à la p 687.

⁷⁴⁵ Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 161. La Commission d'experts avait été approuvée par les États membres sur la base du fait qu'elle ne traiterait que de questions techniques, comme la comparaison entre les lois nationales et le texte des traités. La Commission a toutefois très rapidement élargi son autorité (voir *ibid* à la p 688).

⁷⁴⁶ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 104 ; Éric Gravel, Isabelle Duplessis et Benard Gernigon, *Le Comité de la liberté syndicale : quel impact depuis sa création?*, Genève, OIT, 2001 à la p 8 [Gravel, Duplessis et Gernigon]. Les discussions sur l'opportunité d'adopter un mécanisme de contrôle spécial pour la

CLS, ont, depuis leur création, fournis des recommandations abondantes sur l'interprétation des droits syndicaux. Nous verrons dans cette section comment le CLS a contribué à la promotion des droits syndicaux des TAS.

En vertu de ses fonctions, le BIT est également apte à prendre des moyens pour aider les États à appliquer et mettre en œuvre les normes internationales du travail⁷⁴⁷. À partir des années 1990, il utilisera de son autorité pour suggérer aux États membres de procéder à un ménage dans les conventions internationales, ciblant un certain nombre de conventions fondamentales à mettre de l'avant, et pour donner des outils pratiques pour la mise en œuvre de ces normes, à travers notamment de l'Agenda pour le travail décent⁷⁴⁸.

Du même coup, l'OIT tentera de prendre sa place sur la scène internationale en encourageant la prise en compte des droits des travailleurs dans les initiatives internationales de développement. Nous verrons donc comment l'organisation utilisera ses relations interinstitutionnelles afin de promouvoir les droits des TAS, en insistant sur sa collaboration avec la FAO. Nous serons à même de constater que les TAS ne sont pas toujours considérés à leur juste valeur quand il s'agit de promotion du développement durable.

i. **Les recommandations des mécanismes de contrôle de l'OIT: constat d'un échec dans l'application des conventions spécifiques aux travailleurs agricoles ?**

La structure de l'OIT prévoit plusieurs mécanismes de mise en œuvre des conventions internationales du travail, comme les recommandations, qui, sans avoir une force contraignante, forment toutefois un corpus d'interprétation et d'application des conventions bien développé et hautement respecté dans le domaine des droits de la personne :

There is no doubt that the ILO's supervisory procedures, through their objectivity and impartiality, their tripartite character and the fact that their operation is not limited to obligations acquired under ratified Conventions, represent the most advanced universal system of human rights protection today⁷⁴⁹.

liberté d'association remonte aussi loin qu'en 1923, quand il fut décidé à la 20^e session du Conseil d'administration de l'OIT de la nécessité d'examiner le problème de la liberté d'association dans son ensemble. Il faut noter qu'à cette époque aucune convention établissant des normes de fond sur le principe du droit d'association n'avait encore été adoptée (voir Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 163).

⁷⁴⁷ *Constitution de l'OIT, supra* note 37, arts 10(1) et 10(2)b).

⁷⁴⁸ Sur les modifications institutionnelles entreprises par l'OIT dans les années 90, voir, ci-dessous, la partie II-B-ii.

⁷⁴⁹ Ghebali, *supra* note 664 à la p 80. Selon l'auteur, les activités de l'OIT auraient d'ailleurs inspiré la rédaction par l'Assemblée générale des Nations Unies du PIRDESC (*supra* note 36).

Le CLS participe à l'élaboration de ce corpus à travers ses conclusions et recommandations découlant des plaintes de violation des droits syndicaux. Le CLS entend les plaintes d'organisations de travailleurs ou d'employeurs sur des violations du principe de la liberté syndicale, que les États aient ratifié ou non les *Conventions n°87 et n°98*, puisque le principe est encastré dans la *Constitution de l'OIT de 1919* et a été réitéré dans la *Déclaration de Philadelphie de 1944*⁷⁵⁰. En effet, en adhérant à l'OIT, les États doivent respecter un certain nombre de principes constitutionnels d'ordre général applicables à eux sans égard aux conventions qu'ils ont ratifiées. La liberté syndicale, « devenu[e] une règle coutumière au-dessus des conventions »⁷⁵¹, fait partie de ces principes. Cette affirmation de

⁷⁵⁰ *Constitution de l'OIT de 1919* et *Déclaration de Philadelphie de 1944*, *supra* note 37 ; Ghebali, *supra* note 664 à la p 78. Cette acceptation ne s'est pas fait sans heurt. Le BIT avait d'abord créé la Commission d'investigation et de conciliation en 1950 afin de faire enquête sur des allégations de violation à la liberté syndicale et dont la compétence se dégageait soit de la ratification des *Conventions n°87 et n°98*, soit du consentement de l'État concerné (voir Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 174). Quand les discussions à l'origine de la création du CLS ont commencé, certains États s'opposaient au fait qu'on octroie un pouvoir décisionnel à l'OIT sans qu'il ait été officiellement approuvé par les États, du fait de leur non-ratification des conventions pertinentes. Cela donnait l'impression qu' « un tel mécanisme de contrôle [...] éliminerait pratiquement l'étape de la ratification des conventions par les États membres ». (voir Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 104), alors que d'autres délégués gouvernementaux soutenaient que le caractère constitutif de la liberté d'association rendait l'entorse à la souveraineté étatique pratiquement nulle du fait que les membres auraient accepté les principes constitutifs de l'OIT de par leur adhésion à l'organisation (*ibid* à la p 105). La compétence du BIT et du Conseil d'administration pour créer des mécanismes de contrôle était remise en question du fait de l'absence d'attribution explicite d'un tel pouvoir dans la Constitution (Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 173). Pour respecter les appels au respect à la souveraineté des États, il a finalement été décidé que les États membres pourraient faire l'objet de plaintes devant le CLS, mais que ces plaintes ne pourraient être renvoyées à la Commission d'investigation et de conciliation que par autorisation de l'État concerné (voir Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 105 ; Odero et Travieso (I), *supra* note 665 aux pp 173-174). En effet, à ses débuts, le CLS a été créé comme un organe chargé d'examiner de manière préliminaire des plaintes en vue d'un éventuel renvoi au Conseil d'administration et à la Commission d'investigation et de conciliation (voir *ibid* à la p 176). Il y eut également des discussions entre l'OIT et le Conseil économique et social de l'ONU à savoir laquelle des deux institutions était compétente pour protéger l'exercice de la liberté d'association, dans la mesure où l'on se questionnait sur les réels pouvoirs de l'OIT à assurer la protection contre les violations des droits syndicaux (voir *ibid* à la p 171).

⁷⁵¹ BIT, *La situation syndicale au Chili*, Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, Genève, OIT, 1975 au para 466. Voir aussi Ghebali, *supra* note 664 à la p 80 ; La Hovary, *supra* note 527 à la p 154 ; Véronique Marleau, « Réflexion sur l'idée d'un droit international coutumier du travail » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004 363 à la p 384 [Marleau] : Marleau indique que le droit du travail serait un des domaines où la coutume se développe le plus rapidement. Sur les règles générales reliées à la formation et la valeur du droit coutumier, voir généralement Bronwlie, *supra* note 700 aux pp 6-12 et Dupuy, *supra* note 537 aux pp 343 à 355. Les règles de droit coutumier sont une source de droit international reconnue à l'article 38 alinéa 2 du *Statut de la Cour internationale de justice* (partie intégrante de la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7) en ligne : <<http://www.un.org/fr/documents/icjstatute>> : « La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique : [...] La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ». La coutume internationale découle souvent de normes conventionnelles qui ont passé par un processus de validation, soit la pratique des États. Cette pratique, comme l'exige l'article 38 du Statut de la CIJ, doit être générale et acceptée par les États comme étant du droit (*opinio juris* : reconnaissance qu'une pratique internationale a un

la valeur coutumière de la liberté syndicale justifierait d'autant plus la compétence du CLS à traiter des plaintes sans égard à la ratification des *Conventions n°87 et n°98*, puisque le droit coutumier se détache des sources matérielles dont il a pu découlé et devient source de droit autonome par rapport au cadre institutionnel d'où il émane⁷⁵².

caractère obligatoire). Leur légitimité est donc universelle (voir Marleau, *supra* note 751 à la p 371). Le critère de la généralité se déduit de la répétition d'un acte ou d'une abstention, mais n'exige pas l'unanimité. Il suffit que le comportement soit adopté par une majorité des États intéressés par la règle ou la norme visée (voir *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c Danemark ; République fédérale d'Allemagne c Pays-Bas)*, [1969] CIJ rec 3). La coutume peut se former sur un court laps de temps, dépendant du caractère de la répétition, par exemple quand l'*opinio juris* est cristallisé dans une source matérielle explicite, émanant d'organisations internationales ou du droit international (*Ibid* ; Marleau, *supra* note 751 aux pp 373 et 375). Toutefois, le seul fait que des États aient pris part à l'élaboration d'une convention, d'un traité ou d'une déclaration à portée universelle n'implique pas qu'ils avaient l'intention de créer une règle coutumière (*ibid* aux pp 381-382). Ainsi, la *Déclaration de 1998*, *supra* note 7, qui pose la liberté d'association comme un droit fondamental, ne vise pas à établir la valeur coutumière de la liberté d'association, mais constitue tout de même une source matérielle, parmi d'autres, établissant une *opinio juris*. L'effet cumulatif de sources matérielles fait naître des attentes légitimes de la part des bénéficiaires d'un droit (voir Marleau, *supra* note 751 à la p 384 ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 158-162).

⁷⁵² Marleau, *supra* note 751 à la p 401. L'importance de l'acquisition d'une valeur coutumière pour la liberté d'association s'explique par le changement de paradigme entre le discours des normes du travail et le discours des droits humains dans un contexte de mondialisation. En effet, les droits humains ne sont pas optionnels et ne pourraient donc être subordonnés à des considérations utilitaires, comme la nécessité économique. De plus, la valeur d'un droit coutumier ne dépend alors plus des ratifications et déborde dès lors du seul cadre institutionnel de l'OIT (*ibid* aux pp 399-400). Marleau estime que la liberté d'association, ainsi que les autres droits fondamentaux au travail, ont acquis le statut de règle coutumière (*ibid* aux pp 402-403). Les États auraient réaffirmé à de nombreuses reprises la valeur de la liberté d'association, notamment par l'augmentation du nombre de ratifications des conventions la concernant, mais également par une tendance à l'inclusion du principe dans les garanties constitutionnelles nationales (*ibid* à la p 387). La même tendance s'observerait devant les organisations intergouvernementales régionales et internationales qui réfèrent de plus en plus à la liberté d'association comme étant un principe important (*ibid* aux pp 388-389 et 407). L'OIT a pour sa part reconnu dès 1975 la valeur coutumière de la liberté d'association (voir *La situation syndicale au Chili*, *supra* note 751). Le fait que les *Conventions n°87 et n°98*, largement ratifiées, ne permettent pas de réserves ni ne prévoient un droit de dérogation confirmerait également la valeur fondamentale de ces instruments (Marleau, *supra* note 751 à la p 407). Il faut préciser, comme l'explique Véronique Marleau, que la question la plus importante n'est pas tant de savoir si le principe de la liberté d'association est universellement reconnu, mais de déterminer la portée du consensus, *i.e.* l'étendue des droits découlant du principe large de la liberté d'association et que les États reconnaissent comme étant de nature coutumière. Ainsi, la reconnaissance d'un principe comme étant coutumier est une chose, mais la nature de l'obligation découlant du principe en est une autre, plus problématique (*ibid* à la p 377). Selon Marleau, le droit coutumier à la liberté d'association impliquerait un devoir positif de l'État d'intervenir en faveur de ce droit par mesure législative, citant entre autres les conclusions en ce sens de la CSC dans *Dunmore* (*ibid* à la p 393 ; voir la partie III-A-i, ci-dessous, pour l'analyse de *Dunmore*). Marleau juge également que la doctrine et la jurisprudence du CLS constituent l'interprétation coutumière généralement acceptée de la liberté d'association, sauf peut-être en ce qui concerne le droit de grève, puisque les États accepteraient généralement les conclusions du comité (*ibid* aux pp 404-406). Selon nous, si le droit à la liberté d'association fait l'objet d'un consensus universel suffisant pour le qualifier de coutumier, nous émettons des doutes sur la compréhension des obligations étatiques qui en découle et que les États auraient acceptées comme des conséquences « coutumières » du principe. Ainsi, la pratique de nombreux États semble démontrer une réticence à faire découlé de la liberté d'association une obligation positive de légiférer. Le Canada, par exemple, hésite encore à associer des droits positifs à une liberté (voir la partie III-B-i, ci-dessous, pour l'analyse de cette question). C'est le cas aussi des États-Unis, comme l'explique Claire La Hovary (*supra* note 527 à la p 169). Toutefois, Marleau précise que « ce noyau dur de droits fondamentaux au travail ne garantit pas des contenus particuliers », mais met en place la garantie d'un processus (*supra* note 751 à la p 399). C'est d'ailleurs le fait que la liberté syndicale garantisse un processus et non un résultat donné qui ferait en

Le CLS est un organe tripartite formé de neuf membres répartis également entre les employeurs, les travailleurs et les gouvernements⁷⁵³. Il n'a pas de pouvoir coercitif et sert essentiellement à guider les États dans la mise en œuvre effective des droits syndicaux⁷⁵⁴. Le CLS établit ses propres règles de fonctionnement, ce qui lui permet d'assouplir sa procédure au besoin : ainsi, il traitera en priorité des cas les plus urgents⁷⁵⁵. Ses rapports ne sont pas amendés par le Conseil d'administration de l'OIT, garantissant ainsi son indépendance. Son caractère impartial est également assuré par le fait qu'un membre de l'OIT ressortissant du pays en cause dans la plainte ne peut faire partie des délibérations⁷⁵⁶. Les décisions du CLS sont rendues à l'unanimité⁷⁵⁷. La recevabilité d'une plainte ne dépend pas de l'épuisement des recours internes, mais le CLS peut surseoir l'examen de la plainte si des procédures judiciaires concernant le cas sont en cours devant des juridictions nationales⁷⁵⁸.

L'autorité des décisions du CLS est aujourd'hui bien établie grâce à son indépendance et aux garanties d'impartialité prévues dans sa procédure⁷⁵⁹. On considère que les décisions du CLS ont créé un corps de jurisprudence suffisamment élaboré pour constituer une forme de droit international commun en matière de droits syndicaux⁷⁶⁰. Sa crédibilité découle

sorte que le consensus ait pu se former. Ce faisant la liberté syndicale réalisera un compromis entre le néolibéralisme et les tenants d'un interventionnisme plus poussé (*ibid* à la p 408). Claire La Hovary estime que le statut de la liberté d'association est encore trop incertain pour être qualifié de droit coutumier (*supra* note 527 à la p 171).

⁷⁵³ BIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, 5^e éd révisée, Genève, Bureau international du travail, 2006, à l'Annexe I (Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail) au para 7 [BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS].

⁷⁵⁴ *Ibid* aux para 23 et ss, sur les compétences du CLS ; Alberto Odero et Maria Marta Travieso, « Le Comité de la liberté syndicale (II) : composition, procédure et fonctionnement » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, 195 à la p 196 [Odero et Travieso (II)].

⁷⁵⁵ *Ibid* aux pp 178 et 206 ; Ghebali, *supra* note 664 à la p 240 ; voir aussi BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753, à l'Annexe I (Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail) au para 54.

⁷⁵⁶ Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 176 ; voir aussi BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753, à l'Annexe I (Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail) au para 10.

⁷⁵⁷ Ghebali, *supra* note 664 à la p 239. La règle de l'unanimité n'est toutefois pas une règle de procédure écrite, mais découle de la pratique du CLS (voir Odero et Travieso (II), *supra* note 754 à la p 196).

⁷⁵⁸ BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753, à l'Annexe I (Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail) aux para 29-30 ; Odero et Travieso (II), *supra* note 754 à la p 203.

⁷⁵⁹ *Ibid* à la p 197 ; Gravel, Duplessis et Gernigon, *supra* note 746 aux pp 21 et ss.

⁷⁶⁰ Nicolas Valticos, *Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail*, Recueil des cours, Académie de droit international, vol 123, 1968 à la p 377. La crédibilité du CLS découle également du fait que les plaintes sont traitées rapidement, puisque le comité se rencontre trois fois par année (voir Odero et Travieso (II), *supra* note 754 à la p 197).

entre autres du fait qu'il rend des décisions malgré la non-ratification des *Conventions n°87* et *n°98*. À l'origine, le CLS n'a pas hésité à formuler des conclusions et recommandations élaborées, dans la mesure où il n'avait qu'une fonction d'examinateur préliminaire pour un éventuel renvoi à la Commission d'investigation et de conciliation⁷⁶¹. De nouvelles règles de procédure ont néanmoins permis l'examen sur le fond des plaintes⁷⁶². Les gouvernements coopèrent généralement de manière satisfaisante par l'envoi des informations et documents requis et acceptent souvent les conclusions du CLS⁷⁶³. Ils apprécient entre autres le fait que les procédures soient moins formelles et que les conclusions du CLS soient formulées en termes de recommandations plutôt que de condamnations, ce qui donne moins mauvaise publicité⁷⁶⁴.

Très peu de cas ont été soumis au CLS quant à la situation des TAS, mais la quasi-totalité concerne leur exclusion du régime général de relations de travail en milieu syndiqué. Ainsi, dans le cas n°134 (1957)⁷⁶⁵, concernant une plainte contre le Gouvernement chilien, on conteste le fait qu'il ait interdit aux paysans le droit de grève⁷⁶⁶. Le Chili ayant ratifié la *Convention n°11* le 15 septembre 1925, la Commission d'experts avait eu l'occasion, un an avant la plainte devant le CLS, de se pencher sur le respect de cette convention pour constater que les travailleurs agricoles étaient toujours privés de leurs droits d'association et de négociation collective⁷⁶⁷. Le Chili n'avait toutefois pas ratifié les *Conventions n°87* et *n°98* à l'époque.

Le CLS constate dans le cas n°134 que, dans le code du travail chilien de l'époque, les travailleurs agricoles se voyaient soumis à un régime spécial leur permettant de créer des institutions de collaboration, mais dont les fonctions ne pouvaient dépasser celles assignées par la loi⁷⁶⁸. Ainsi, les syndicats agricoles étaient soumis à la surveillance de la Direction générale du travail chilienne. Ils ne pouvaient constituer des confédérations et pouvaient

⁷⁶¹ Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 176 ; Gravel, Duplessis et Gernigon, *supra* note 746 à la p 10. Se référer aux commentaires à la note 750 sur le rôle initial du CLS.

⁷⁶² Odero et Travieso (II), *supra* note 754 à la p 195 ; Gravel, Duplessis et Gernigon, *supra* note 746 à la p 10. Le CLS a rapidement dû examiner les questions sur le fond dû à la faible utilisation de la Commission d'investigation et de conciliation (voir note 750 sur le rôle de la Commission).

⁷⁶³ Ghebali, *supra* note 664 à la p 240 ; Gravel, Duplessis et Gernigon, *supra* note 746 à la p 23 : les auteurs ont procédé à l'analyse de plusieurs cas afin d'évaluer le suivi donné aux recommandations du CLS et ont constaté une coopération et une conformité croissante aux travaux du CLS.

⁷⁶⁴ Ghebali, *supra* note 664 à la p 240 ; Gravel, Duplessis et Gernigon, *supra* note 746 à la p 23.

⁷⁶⁵ CLS, Cas n° 134 (Chili), Rapport n° 26 (1957), Vol XL, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> [Cas n° 134].

⁷⁶⁶ *Ibid* au para 95.

⁷⁶⁷ *Ibid* au para 97.

⁷⁶⁸ *Ibid* au para 96.

être dissous par les tribunaux du travail en cas de grève ou de non-respect de la procédure de conciliation et d'arbitrage⁷⁶⁹. Les travailleurs agricoles se voyaient traiter différemment des travailleurs de l'industrie par leur incapacité à créer des confédérations, c'est-à-dire une association couvrant l'ensemble des travailleurs d'une même profession⁷⁷⁰.

De plus, les règles du code du travail chilien pour former un syndicat rendaient pratiquement impossible sa constitution : la loi exigeait au moins une année de service ininterrompue sur un même domaine agricole comme condition d'entrée dans une association. Ensuite, les travailleurs justifiant de cette année de service et cherchant à se syndiquer devaient représenter au moins 40 % des salariés, ce qui « est [...] susceptible d'aboutir, en fait, à interdire toute possibilité de constituer un syndicat, notamment dans les domaines qui emploient une forte proportion de main-d'œuvre saisonnière ou occasionnelle »⁷⁷¹. Le CLS constate donc un traitement contraire aux dispositions de la *Convention n°11* et recommande au Conseil d'administration de l'OIT de demander au Gouvernement chilien de prendre les mesures pour harmoniser sa législation nationale avec ses obligations internationales⁷⁷².

Le cas n°144 (1956)⁷⁷³ concerne les TAS du Guatemala. La Constitution guatémaltèque garantit en termes généraux le droit d'organisation et prévoit que le gouvernement réglementera les conditions d'exercice de ce droit en fonction de la situation des travailleurs, soit ruraux ou urbains⁷⁷⁴. Le Code du travail guatémaltèque de 1947 prévoyait ainsi une réglementation spéciale pour les syndicats agricoles⁷⁷⁵. Les objectifs des syndicats agricoles du Guatemala, comme au Chili, y étaient énumérés et les syndicats ne pouvaient se vouer à aucune autre activité que celles énumérées. Pour pouvoir exercer les droits reconnus aux autres syndicats, il était exigé que 60 % des membres d'un syndicat sachent lire et écrire. Un minimum de 50 membres était également requis pour former un syndicat. Toutefois, si une entreprise agricole comptait plus de 500 employés, alors les règles générales du Code du travail de 1947 s'appliquaient.

Pour le CLS, le Code du travail guatémaltèque de 1947 établit une distinction non fondée envers les travailleurs agricoles. En effet, la *Convention n°87*, ratifiée par le

⁷⁶⁹ Cas n°134, *supra* note 765 au para 96.

⁷⁷⁰ *Ibid* au para 97.

⁷⁷¹ *Ibid*.

⁷⁷² *Ibid* au para 98.

⁷⁷³ CLS, Cas n° 144 (Guatemala), Rapport n° 24 (1956), Vol XXXIX, n° 4, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> [Cas n° 144].

⁷⁷⁴ *Ibid* au para 234.

⁷⁷⁵ *Ibid* au para 236.

Guatemala, précise clairement que tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit de constituer des syndicats et l'exigence par rapport à l'éducation des membres est un motif de discrimination⁷⁷⁶. Le CLS précise sans équivoque que le traitement discriminatoire accordé aux TAS du Guatemala en matière de liberté d'association n'est pas accepté au sein des principes et normes de l'OIT. L'article 1 de la *Convention n°11* ne ferait que confirmer cette idée⁷⁷⁷.

Le Bahreïn a également fait l'objet d'une plainte devant le CLS en 1981 concernant l'exclusion des TAS du régime légal syndical du pays, dans le cas 1043⁷⁷⁸. Le CLS explique que, bien que le Bahreïn n'ait pas ratifié les *Conventions n°87, n°98 et n°11*, il s'est engagé tout de même, en adhérant à l'OIT, à respecter les principes de la liberté syndicale, devenus règles coutumières, rappelant que « la liberté d'association [...] est l'une des principales sauvegardes de la paix et de la justice sociale »⁷⁷⁹. Le Comité rappelle le principe de non-discrimination, soit le fait que les travailleurs agricoles ont les mêmes droits d'association que les travailleurs de l'industrie, ce qui inclut le droit de grève⁷⁸⁰. Ainsi l'arbitrage obligatoire ne devrait être imposé que pour mettre fin à des grèves dans les services essentiels, ce que l'agriculture n'est pas⁷⁸¹. Également, si la formation syndicale doit être encouragée, il appartient aux travailleurs eux-mêmes de s'en occuper, quitte à ce que le gouvernement les soutienne financièrement par après⁷⁸².

Nous étudierons en troisième partie quelques décisions de la jurisprudence canadienne des dix dernières années qui concerne les droits syndicaux des TAS, en particulier trois arrêts de la Cour suprême du Canada - *Dunmore*⁷⁸³, *Health Services*⁷⁸⁴ et *Fraser*⁷⁸⁵ - qui amèneront un nouvel éclairage sur la portée du principe de la liberté d'association dans le pays. Il faut toutefois souligner dès à présent que ces trois décisions ont également fait l'objet de plaintes devant le CLS qui n'a pas à attendre l'épuisement des recours internes

⁷⁷⁶ Cas n° 144, *supra* note 773 au para 237.

⁷⁷⁷ *Ibid.* Le CLS constate toutefois que le Code guatémaltèque de 1947 avait été adopté avant la ratification par le Guatemala de la *Convention n°87* (soit le 13 février 1952) et demande donc au gouvernement de prendre les mesures appropriées pour harmoniser sa législation avec ses obligations internationales (*ibid* au para 239). Le Guatemala avait ratifié la *Convention n°98* à la même date.

⁷⁷⁸ CLS, Cas n° 1043 (Bahreïn), Rapport n° 218 (1982), Vol LXV, sér B, n° 3, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>. Cette décision ne traite pas exclusivement de la situation des travailleurs agricoles, mais de l'exclusion de plusieurs catégories de travailleurs des régimes de protection des lois du travail.

⁷⁷⁹ *Ibid* au para 499.

⁷⁸⁰ *Ibid* au para 500.

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ *Supra* note 50.

⁷⁸⁴ *Supra* note 51.

⁷⁸⁵ *Supra* note 52.

pour analyser une plainte. *Dunmore* se rapporte au cas n°1900 (1997)⁷⁸⁶, *B.C. Health Services* se rapporte au cas n°2173 (2003)⁷⁸⁷ et *Fraser* au cas n°2704 (2010)⁷⁸⁸. D'ailleurs, dans le cas n°1900, le gouvernement canadien invoquait l'existence d'un recours interne en inconstitutionnalité encore à l'étude devant les tribunaux canadiens pour demander le report de l'étude du cas devant le CLS⁷⁸⁹. Le Comité a réitéré qu'il : « a toujours estimé, étant donné la nature de ses responsabilités, que sa compétence pour examiner des allégations n'est pas subordonnée à l'épuisement des procédures nationales de recours »⁷⁹⁰. Le Comité rajoutait qu'en examinant le cas : « sur la base de principes internationaux de la liberté syndicale établis de longue date il peut faciliter un examen au plan national de la question à la lumière de ces principes »⁷⁹¹.

Le cas n°1900 concerne l'exclusion des TAS de la *Loi de 1995 sur les relations de travail de l'Ontario (LRT)*, dont nous avons parlé en première partie⁷⁹². Les Travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (TUAC) du Canada contestaient cette exclusion sur la base des principes de la liberté d'association et de la non-discrimination, rappelant que le code du travail ontarien antérieur à 1995 accordait la pleine application du régime général de relations du travail aux TAS⁷⁹³. L'exclusion des TAS de la *LRT* faisait en sorte que ceux-ci n'étaient pas couverts par le régime de protection juridique du processus de négociation collective. Ainsi, l'exercice pas les TAS d'activités syndicales n'avait pas de nature contraignante envers les employeurs qui pouvaient ainsi les ignorer⁷⁹⁴. La *LRT* de 1995 mettait également fin aux processus de négociation qui étaient en cours et annulait les accréditations déjà accordées à des associations de TAS⁷⁹⁵. Le Canada a ratifié la *Convention n°87*, mais non la *Convention n°98*.

Pour justifier la loi, le Gouvernement ontarien invoquait que le régime légal de relations de travail n'est pas approprié au secteur agricole en raison des faibles marges bénéficiaires.

⁷⁸⁶ CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 308 (1997), Vol LXXX, sér B, n° 3, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> [Cas n° 1900].

⁷⁸⁷ CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 330 (2003), Vol LXXXVI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> [Cas n°2173].

⁷⁸⁸ CLS, Cas n° 2704 (Canada), Rapport n° 358 (2010), Vol XCIII, sér B, n° 3 (rapport intérimaire), en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> [Cas n°2704].

⁷⁸⁹ Cas n° 1900, *supra* note 786 au para 177.

⁷⁹⁰ *Ibid.*

⁷⁹¹ *Ibid.*

⁷⁹² Voir la partie I-B-iii. La plainte concerne également l'exclusion des travailleurs domestiques et de certains membres de profession libérale du régime général de relations du travail de l'Ontario (*ibid* au para 176).

⁷⁹³ Les TUAC font référence à la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*, *supra* note 330, qui fut abrogée après à peine un an d'existence.

⁷⁹⁴ Cas n° 1900, *supra* note 786 aux para 178-179.

⁷⁹⁵ *Ibid* au para 180.

Les relations de travail seraient en outre peu structurées et hautement personnalisées, alors que celles en milieu syndiqué relèvent plutôt de relations antagonistes⁷⁹⁶. Répondant à ces arguments, le CLS réitère le principe de non-discrimination de l'article 2 de la *Convention n°87*, faisant en sorte que tout travailleur puisse constituer une organisation de son choix⁷⁹⁷. Il rajoute également, différant à cet égard du droit canadien, que le droit de grève a toujours été reconnu comme un moyen légitime de défense des intérêts économiques et sociaux des travailleurs ; ce droit peut être interdit par exemple en ce qui concerne les services essentiels, mais le CLS a toujours été d'avis que l'agriculture n'était pas un service essentiel⁷⁹⁸. Ainsi, il invite le Gouvernement canadien à prendre les mesures nécessaires afin que les travailleurs agricoles puissent constituer des organisations de leur choix et qu'ils puissent bénéficier du droit de grève⁷⁹⁹.

Toujours dans la même affaire mais concernant la négociation collective, le CLS reconnaît sa nature volontaire mais rappelle que les gouvernements devraient prendre des mesures pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation de procédures de négociations, sachant que les travaux préliminaires à la *Convention n°87* ont reconnu que l'un des buts principaux de l'association est de régler les conditions de travail par la conclusion de conventions collectives⁸⁰⁰. La loi devrait également prévoir des mesures de protection contre les actes de discrimination antisyndicale émanant de l'employeur⁸⁰¹, ce qui est le cas pour les autres travailleurs ontariens qui sont couverts par la *LRT* de 1995. Les associations déjà accréditées devraient, selon le Comité, pouvoir maintenir leur existence⁸⁰². Pour les conventions collectives annulées par la *LRT*, le Comité rappelle que la suspension ou la dérogation de conventions collectives librement conclues est contraire aux principes de la libre négociation collective volontaire et demande donc au gouvernement de les rétablir.

⁷⁹⁶ Cas n° 1900, *supra* note 786 au para 181.

⁷⁹⁷ *Ibid* au para 182.

⁷⁹⁸ *Ibid* au para 183. Le caractère essentiel et fondamental du droit de grève et son inclusion implicite dans le droit à la liberté d'association prévue à la *Convention n°87* ont été très rapidement affirmés par le CLS (voir BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753 aux para 520 et ss), mais cette interprétation demeure à ce jour contestée (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 72).

⁷⁹⁹ Cas n° 1900, *supra* note 786 au para 184.

⁸⁰⁰ *Ibid* au para 186. Nous verrons plus tard que la Cour suprême du Canada ira plus loin que le CLS en ce qui concerne la négociation collective, établissant dans *Health Services*, *supra* note 51, sa protection légale comme une obligation constitutionnelle, notamment en se référant au droit international (voir la partie III-A-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette question).

⁸⁰¹ Cas n° 1900, *supra* note 786 au para 186. C'est d'ailleurs ce que prévoit la *Convention n°98*, qui n'a toutefois pas été ratifiée par le Canada.

⁸⁰² *Ibid* au para 188.

Il faut rappeler que les faits ayant mené au Cas n°1900 ont également fait l'objet d'une contestation judiciaire devant les tribunaux canadiens, dans la décision *Dunmore*. En 2001, la Cour suprême du Canada invalidait la *LRT* de 1995 en vertu du principe de la liberté d'association garantit à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸⁰³ et en se référant à la vulnérabilité particulière des TAS pour justifier une action positive de l'État, soit la protection dans un régime juridique de leurs droits d'association⁸⁰⁴. Or, il est intéressant de noter que, jusqu'à ce que la décision de la CSC ait été rendue, le Gouvernement ontarien a continué de défendre la validité de sa loi devant le CLS.

Dans une communication du 30 janvier 1998 envoyé au CLS, le Gouvernement ontarien rapporte que la Cour d'appel de l'Ontario a conclu à la validité de la *LRT* de 1995 et réitère que les caractéristiques particulières de l'agriculture ontarienne justifient pleinement l'exclusion des TAS⁸⁰⁵. Il répète les mêmes justifications dans une communication du 16 mars 1999⁸⁰⁶. Quant à la décision de la Cour suprême du Canada ayant finalement invalidé la *LRT* de 1995, c'est plutôt le Congrès canadien du travail, une organisation syndicale, qui mit le CLS au courant dans une communication datée du 2 février 2002⁸⁰⁷. Or, invité à se prononcer sur cette nouvelle information au dossier, le Gouvernement ontarien adoptera une interprétation étroite, expliquant au CLS le 3 octobre 2002 que la décision de la CSC n'implique que « l'extension de quelques protections législatives aux travailleurs agricoles garantissant leur droit de former des associations, mais n'exige pas de les inclure dans un régime complet de négociation collective »⁸⁰⁸ et s'inquiétant encore des impacts néfastes que la syndicalisation aura sur les petites exploitations familiales.

Ainsi, le Gouvernement ontarien s'acharne à défendre une loi discriminatoire envers les TAS. Cet acharnement ne s'arrêtera pas avec la décision de la Cour suprême du Canada dans *Dunmore* leur donnant tort. En réponse à cet arrêt, la législature ontarienne adoptera la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles (LPEA)*, également étudiée en

⁸⁰³ *Supra* note 49.

⁸⁰⁴ Voir la partie III-A-i, ci-dessous, pour l'analyse de cette décision.

⁸⁰⁵ CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 309 (1998), Vol LXXXI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> aux para 12-13. Le Comité y déplore la position du Gouvernement ontarien et rappelle sa position sur les droits des TAS (para 15).

⁸⁰⁶ CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 316 (1999), Vol LXXXII, sér B, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> au para 30.

⁸⁰⁷ CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 330 (2003), Vol LXXXVI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> au para 25.

⁸⁰⁸ *Ibid* au para 26.

première partie. Cette loi prévoit un vague droit d'association pour les TAS, mais peu de mesures concrètes pour garantir l'exercice véritable de leurs droits syndicaux, dont le plus important, la négociation collective⁸⁰⁹.

Dans la communication du 3 octobre 2002 remise au CLS dans le cadre du cas n°1900, le Gouvernement ontarien avait fait parvenir au Comité le projet de loi ayant mené à la *LPEA*⁸¹⁰. Or, le CLS estima à l'époque que la *LPEA* ne semblait pas accorder ni un droit de former un syndicat professionnel ni de négocier collectivement⁸¹¹. Le Comité eut finalement l'occasion de se prononcer plus longuement sur la conformité de la *LPEA* avec le droit international du travail. La loi ontarienne fit l'objet d'une plainte devant le CLS en 2009 dans le cas n°2704⁸¹², en invoquant la violation des *Conventions* n°87 et n°98⁸¹³. Selon l'énoncé de preuve présenté par les TUAC, la *LPEA* n'accorde pas de droit de participer à des négociations collectives et n'oblige pas l'employeur à négocier de bonne foi ou même à négocier tout court. L'énoncé précise que rien ne justifie que les TAS reçoivent un traitement discriminatoire, invoquant les normes développées par le CLS dans de nombreux rapports, dont le cas n°1900⁸¹⁴. La contestation de la *LPEA* a aussi fait l'objet d'une décision de la Cour suprême du Canada en avril 2011 dans *Fraser*⁸¹⁵.

Jusqu'à maintenant le cas n°2704 sur la contestation de la *LPEA* a fait l'objet d'un rapport intérimaire par le CLS, à la fin de 2010. Il s'agit d'un rapport intérimaire car la décision de la Cour suprême du Canada n'avait pas encore été rendue, mais le CLS avait jugé utile de rendre ses commentaires sans attendre, estimant « que son examen du présent cas sur la base de principes longuement établis peut être utile pour un examen à l'échelon national des problèmes en jeu »⁸¹⁶. D'emblée, le CLS rappelle qu'il a déjà été saisi de l'exclusion du régime de négociation collective des TAS en Ontario, dans le cas n°1900, et est donc bien conscient de la situation législative canadienne. Le Comité est sensible à l'argument que la *LPEA*, bien qu'offrant un droit d'organisation, n'impose pas d'obligation

⁸⁰⁹ Voir la partie I-B-iii, ci-dessus, pour l'analyse de cette loi.

⁸¹⁰ CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 330 (2003), Vol LXXXVI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> au para 27.

⁸¹¹ *Ibid.*

⁸¹² Cas n°2704, *supra* note 788.

⁸¹³ TUAC Canada, *Énoncé de preuve au Comité de liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail contre le Gouvernement de l'Ontario (Canada) relativement à la Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles, L.O. 2002, Chapitre 16, soumis par TUAC Canada au nom des travailleurs agricoles de la province de l'Ontario*, mars 2009, en ligne : TUAC Canada <<http://www.tuac.ca>> à la p 1.

⁸¹⁴ *Ibid* aux pp 5 et 6.

⁸¹⁵ *Supra* note 52. Voir la partie III-A-iii, ci-dessous, pour l'analyse de cette décision.

⁸¹⁶ Cas n° 2704, *supra* note 788 au para 354. Le Comité avait d'abord décidé de différer l'examen de l'affaire à sa réunion suivante, le 10 novembre 2010, mais pas plus tard (tel que rapporté dans *ibid* au para 354).

corollaire de négocier de la part de l'employeur⁸¹⁷. Cet aspect du droit d'organisation est évidemment important, puisque le Comité a souligné à de multiples reprises que la négociation collective faisait partie de la liberté syndicale, comme en fait foi les travaux préliminaires à l'adoption de la *Convention n°87*. L'interprétation donnée par la suite à la liberté syndicale a toujours fait de la négociation collective un de ses éléments fondamentaux devant être promu et encouragé par les gouvernements⁸¹⁸. Le Comité conclut :

Le comité, notant en particulier que ni le gouvernement ni l'organisation plaignante n'ont fait état de conventions collectives négociées avec succès depuis l'adoption de la loi de 2002, ni même de négociations de bonne foi, continue à estimer que l'absence d'un mécanisme pour la promotion de la négociation collective de travailleurs agricoles constitue un obstacle à l'un des principaux objectifs de la garantie de la liberté syndicale - l'établissement d'organisations indépendantes explicitement capables de conclure des accords collectifs⁸¹⁹. (nos soulignés)

Le CLS, dans le cas n°2704, ne fait finalement que réitérer ses conclusions du cas n°1900 sur la situation législative des TAS en Ontario et constate que la province n'a de toute évidence pas suivi ses recommandations. Le Comité demande encore une fois au Gouvernement ontarien de rectifier la situation, notamment en adoptant des mécanismes de négociation collective adaptés aux circonstances nationales⁸²⁰. Nous verrons en troisième partie que la Cour suprême du Canada ne partagera pas l'avis du CLS et constatera plutôt la validité de la *LPEA* au regard du droit constitutionnel canadien à la liberté d'association.

Dans le cas n°2704, le CLS souligne les développements amenés par une autre décision de la Cour suprême du Canada, *Health Services*⁸²¹. Rendu en 2007, cet arrêt établissait pour la première fois un lien entre liberté d'association et négociation collective dans la jurisprudence constitutionnelle canadienne, en s'inspirant entre autres du droit international du travail tel que développé au sein des travaux de l'OIT⁸²². Or, le CLS avait également été saisi d'une plainte relative à la situation en litige dans *B.C. Health Services*, qui fait l'objet du cas n°2173 de 2003⁸²³. Même si cette affaire ne concerne pas directement les TAS du Canada, il vaut la peine de rapporter les recommandations du CLS étant donné l'impact

⁸¹⁷ Cas n° 2704, *supra* note 788 aux para 356-357.

⁸¹⁸ *Ibid* au para 357.

⁸¹⁹ *Ibid* au para 358.

⁸²⁰ *Ibid*.

⁸²¹ *Ibid* au para 360.

⁸²² Voir partie III-A-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette décision.

⁸²³ Cas n°2173, *supra* note 787.

majeur que *B.C. Health Services* aura sur le droit canadien des relations du travail et que nous étudierons de manière plus approfondie en troisième partie.

Le cas n°2173 concerne une série de lois adoptées par le Gouvernement de la Colombie-Britannique en 2001 et qui avaient modifié considérablement le paysage des relations du travail du secteur de la santé, service public dans cette province. L'adoption de ces lois avait mis fin aux négociations en cours entre le gouvernement et les syndicats en santé et imposé des conditions de travail aux employés, entre autres modifications unilatérales imposées par le gouvernement⁸²⁴. Celui-ci invoquait les difficultés économiques vécues par la province en ce tournant de siècle pour justifier l'adoption de ces lois. Le CLS ne retient toutefois pas cette situation comme étant suffisante pour justifier l'empêchement complet de négocier librement des conditions de travail, estimant que le gouvernement aurait pu trouver des mécanismes permettant de jongler intérêts financiers et garantie du principe de la liberté de négocier collectivement⁸²⁵.

De manière générale, le CLS constate que toutes les lois adoptées par le Gouvernement de la Colombie-Britannique visaient à intervenir dans le processus de négociation, notamment en imposant des conditions de travail ou en délimitant les champs de négociation ouverts. Ce genre de mesures vient à l'encontre des principes de la liberté syndicale, qui implique la négociation volontaire de conventions collectives et l'autonomie des participants à la négociation⁸²⁶. Le CLS met donc en garde la Colombie-Britannique contre le recours trop fréquent à de telles lois pour des impératifs économiques, sans quoi « la confiance des salariés dans la valeur de l'appartenance à un syndicat » sera sérieusement affectée⁸²⁷. Le CLS demandait finalement à la province canadienne de modifier sa législation pour favoriser l'exercice de leurs libertés syndicales.

Si la Colombie-Britannique ne paraît pas avoir manifesté l'intention de suivre les recommandations du CLS dans le cas n°2173⁸²⁸, le Cour suprême du Canada a semblé ouverte à la position du Comité en s'inspirant du droit international du travail pour élargir la portée de la garantie constitutionnelle de la liberté d'association au processus de négociation collective et ainsi invalider certaines parties des lois en santé dans son arrêt

⁸²⁴ Cas n°2173, *supra* note 787 aux para 245 et ss. Le cas concerne également des lois similaires imposées au personnel de l'éducation de la Colombie-Britannique.

⁸²⁵ *Ibid* au para 290.

⁸²⁶ *Ibid* au para 304.

⁸²⁷ *Ibid*.

⁸²⁸ Voir CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 333 (2004), Vol LXXXVII, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>, où le CLS constate avec regret, dans le suivi du cas n° 2173, que la Colombie-Britannique n'a pas changé sa situation législative.

Health Services de 2007. Mis au fait de cette décision, le CLS a noté avec intérêt l'évolution de la jurisprudence canadienne en matière de liberté d'association et a félicité l'utilisation par le tribunal canadien de la *Convention n°87* et des interprétations données par le CLS des principes relatifs à la négociation collective⁸²⁹.

De ces quelques cas devant le CLS on peut conclure que l'OIT n'accepte pas de dérogations au principe de la liberté d'association, que ce soit sur la portée de leur droit ou sur leurs conditions d'exercice : quand la *Convention n°87* indique que tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit de constituer des organisations syndicales, il n'a jamais été question d'exclure les travailleurs agricoles ou d'établir un régime particulier pour eux. C'est justement ce que la *Convention n°11* cherchait à établir dès 1921. C'est donc dire que le CLS rejette les arguments protectionnistes invoqués par les États en matière agricole. Cette jurisprudence a pour avantage de clarifier la portée des conventions générales sur la liberté d'association comme s'étendant également aux catégories particulières de travailleurs, comme les TAS.

Ces enseignements se retrouvent d'ailleurs dans le Recueil de décisions et de principes du CLS⁸³⁰. Le droit des TAS de constituer des syndicats y est établi en termes non-équivoques : « Les travailleurs de l'agriculture devraient bénéficier du droit de constituer des organisations syndicales »⁸³¹ incluant les travailleurs sous contrats temporaires⁸³². Ainsi, les États ne peuvent limiter la liberté d'association des TAS du seul fait de leur statut de travailleur saisonnier ou à contrat. Aussi, bien que la *Convention n°11* ait aujourd'hui un statut intérimaire, le CLS y fait quand même référence pour confirmer le principe de non-discrimination dans la libre constitution d'une association⁸³³. Les employeurs doivent éliminer tout obstacle à l'établissement d'organisations syndicales dans les plantations⁸³⁴.

Il est en outre réitéré dans le Recueil de décisions et de principes du CLS que les activités agricoles, l'approvisionnement et la distribution de produits alimentaires ne

⁸²⁹ Voir Voir CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 354 (2009), Vol XCII, sér B, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>> au para 43.

⁸³⁰ BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753. Le Recueil de décisions et de principes est une mise en commun des interprétations offertes par le CLS sur la liberté syndicale dans les divers cas traités depuis sa création en 1951.

⁸³¹ *Ibid* au para 241.

⁸³² *Ibid* au para 255.

⁸³³ *Ibid* au para 242. Ce passage fait notamment référence au cas n°144 (*supra* note 773) où le Guatemala exigeait pour la formation d'un syndicat de TAS un minimum de 60 % des membres sachant lire et BIT écrire.

⁸³⁴ BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753 au para 243.

constituent pas des services essentiels⁸³⁵. Le CLS rappelle également qu'un gouvernement ne peut refuser à une association syndicale de s'affilier à une centrale nationale comprenant des syndicats de l'industrie, ce qui serait incompatible à l'article 5 de la *Convention n°87*⁸³⁶. La jurisprudence du CLS précise de surcroît que tout travailleur a droit à la liberté syndicale, nonobstant la présence ou non d'un employeur, donnant comme exemple les travailleurs indépendants de l'agriculture⁸³⁷. Combinant ce principe à celui du droit de s'affilier à la fédération de son choix⁸³⁸, on comprend donc que des syndicats de salariés agricoles et des syndicats de travailleurs indépendants en agriculture pourraient s'affilier librement au sein d'une même fédération.

Malgré tout, on ne peut s'empêcher de voir des résultats mitigés quant à l'application du principe non-équivoque de la liberté d'association pour tous. L'obstination du Gouvernement de l'Ontario dans les cas n°1900 et n°2704 à justifier les restrictions législatives à l'association des TAS démontre que le travail normatif de l'OIT arrive difficilement à influencer les décisions politiques en agriculture. Nous verrons maintenant si l'éloignement du discours normatif vers une approche plus souple du droit aura un impact positif sur les TAS.

ii. ***La Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail : nouvelle méthode de promotion des normes à l'ère de la mondialisation***

La *Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (*Déclaration de 1998*), adoptée lors de la 86^e session de la CIT⁸³⁹, est le résultat d'une remise en question du rôle de l'OIT dans la promotion des normes du travail dans un contexte de mondialisation économique. Elle constitue un engagement de la part de tous les

⁸³⁵ BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753 au para 587. Les services essentiels sont des activités dont l'interruption en cas de grève mènerait à « l'existence d'une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé dans tout ou partie de la population » (*ibid* au para 581). Un service non essentiel peut le devenir si la durée de la grève met en péril la santé et sécurité de la population (*ibid* au para 582).

⁸³⁶ *Ibid* au para 727. L'article 5 de la *Convention n°87* se lit comme suit : « Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs ».

⁸³⁷ BIT, Recueil de décisions et de principes du CLS, *supra* note 753 au para 254.

⁸³⁸ *Ibid* au para 722.

⁸³⁹ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7. La Déclaration a été adoptée avec 273 voix en faveur, aucun vote contre et 43 abstentions. Plusieurs délégués à la CIT étaient absents lors du vote laissant penser que le consensus en faveur de l'adoption de la Déclaration n'est pas si manifeste (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 21).

États membres de l’OIT à promouvoir quatre droits et principes au travail considérés comme primordiaux : la liberté d’association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l’élimination de toute forme de travail forcé et obligatoire, l’abolition effective du travail des enfants et l’élimination de la discrimination en matière d’emploi et de profession⁸⁴⁰. C’est un instrument de promotion des droits de la personne qui a d’ailleurs été adopté l’année du 50^e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l’Homme*⁸⁴¹. Nous étudierons dans cette section le contexte et les circonstances ayant précédé et mené à l’adoption de la *Déclaration de 1998*, son contenu, la réception qu’on lui a accordée et finalement ses répercussions sur la promotion des normes internationales du travail.

Nous avons vu en première partie les changements que le 20^e siècle a apportés à l’agriculture, insérant progressivement, mais inexorablement, l’activité dans l’économie commerciale. Le 20^e siècle est également l’affaire de la multiplication des échanges commerciaux, surtout à partir de l’après-guerre, avec l’adoption de l’*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT)⁸⁴² en 1947 qui consacre l’avènement du libéralisme économique, de l’ouverture des frontières et de la mondialisation. Le marché commercial change, devient interdépendant ; les acteurs transnationaux se multiplient également, le concept de frontières s’amenuisant. Le discours normatif en souffre évidemment, car le libéralisme économique n’est pas uniquement une question d’élimination des barrières territoriales au commerce, mais également de toute contrainte qui pourrait entraver le libre-échange⁸⁴³. Le mot « protectionnisme » est le nouveau tabou au sein de l’OMC, qui insiste sur le fait que des mesures législatives, comme les lois du travail, ne doivent pas être utilisées dans le but caché de protéger un marché⁸⁴⁴. Forcément, les institutions internationales traditionnelles sont remises en question, d’abord parce que le travail normatif constitue une part importante de leur mission, mais également car la mondialisation fragilise la conception classique de sujet de droit international, qui est à la base de leur formation, avec l’avènement de l’ère des entreprises multinationales⁸⁴⁵. La

⁸⁴⁰ Chaque droit ou principe est associé avec des conventions adoptées par la CIT et considérées fondamentales. Voir liste des conventions fondamentales, *supra* note 630.

⁸⁴¹ *Supra* note 34 ; voir aussi Duplessis, « nouvelle forme de régulation efficace », *supra* note 553.

⁸⁴² GATT, *supra* note 44.

⁸⁴³ Dès la fin des années 70 on observe une déréglementation progressive du monde du travail (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 18).

⁸⁴⁴ Voir Déclaration ministérielle de Singapour, *supra* note 551, au para 4.

⁸⁴⁵ Voir Brownlie, *supra* note 700 aux pp 57-69.

Déclaration de Copenhague de 1995 sur le développement social, adoptée sous l'égide des Nations Unies, explique les conséquences de la mondialisation :

La mondialisation, qui est la conséquence d'un accroissement de la mobilité humaine, d'une amélioration des communications, d'une forte augmentation des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux, ainsi que du progrès technique, ouvre de nouvelles possibilités pour une croissance économique soutenue et le développement de l'économie mondiale, en particulier dans les pays en développement. Elle permet également aux pays de partager l'expérience acquise et de tirer enseignement des succès et des difficultés rencontrés par les autres, en même temps qu'elle favorise un enrichissement mutuel grâce aux contacts entre des valeurs culturelles, des aspirations et des idéaux différents. Par ailleurs, la rapidité des changements et la brutalité des ajustements s'accompagnent d'une aggravation de la pauvreté, du chômage et d'une désintégration sociale. Les menaces pour le bien-être de la personne humaine, que font peser notamment les risques pour l'environnement, se sont également mondialisées. En outre, les transformations globales de l'économie mondiale modifient profondément les paramètres du développement social dans tous les pays. La difficulté est de savoir comment gérer ces processus et parer à ces menaces pour tirer le meilleur parti de ces transformations et en atténuer le plus possible les répercussions négatives sur les populations⁸⁴⁶.

L'OIT n'échappe évidemment pas aux perturbations amenées par la mondialisation. Le travail, dans une économie globalisée, est tout au plus perçu comme un facteur de production ; la protection des droits au travail est généralement un obstacle. L'ouverture des frontières permet aussi une plus grande mobilité des entreprises qui vont alors choisir de s'installer sur des territoires où les lois du travail sont moins restrictives⁸⁴⁷. Les changements dans l'ordre mondial du début des années 90 ont entraîné « un débat global sur les normes fondamentales du travail, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'OIT »⁸⁴⁸.

Dans son texte sur l'évolution de l'OIT, Laurence R. Helfer parle d'une période de stagnation par laquelle l'OIT est passée dans la foulée de l'après-guerre et de l'élargissement de l'adhésion à l'organisation⁸⁴⁹. Malgré le grand nombre de nouvelles

⁸⁴⁶ *Déclaration de Copenhague sur le développement social*, Rés 1, Doc off Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies, 1995, Doc NU A/CONF166/9 au para 14 [Déclaration de Copenhague].

⁸⁴⁷ La Hovary, *supra* note 527 à la p 274.

⁸⁴⁸ Voir OIT, La Déclaration - Contexte, en ligne : Programme de promotion de la Déclaration <<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/background>>. Les facteurs de changement dont il est fait mention sont la mondialisation, la révolution des technologies de l'information, la fin de la guerre froide et l'émergence d'une économie de marché universelle.

⁸⁴⁹ Helfer, *supra* note 624 aux pp 694 et ss ; voir aussi Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 87. Le principe d'universalité enchassé dans la constitution de l'OIT a fait en sorte d'accueillir de nombreux nouveaux membres après la Deuxième Guerre mondiale, notamment à cause du processus de décolonisation qui a fait naître plusieurs États, pauvres pour la plupart. Ces nouvelles nations étant souvent dépourvues de structures tripartites nationales, elles entraîneront un lourd fardeau sur la structure de l'OIT. La bipolarité de la guerre froide se transposera également au sein de l'OIT pour mettre définitivement fin à l'homogénéité des

conventions, celles-ci reçoivent très peu de ratifications⁸⁵⁰. La multiplication des conventions, quoique démontrant à première vue une constance dans les travaux soutenus de la part de la CIT, s'est plutôt transformée selon Helfer en une incohérence normative⁸⁵¹. Toutes les conventions sont égales en statut, mais le contenu est très variable, certaines traitant de droits humains, d'autres de questions purement techniques :

This absence of hierarchy created an uncoordinated “cafeteria approach” in which states were free to “pick and choose” which treaties to ratify without regard to their normative value. Grouping treaties in this haphazard way also cheapened the value of those few treaties that ILO officials viewed as fundamental⁸⁵².

De toute évidence, cette situation de « *pick and choose* » est inquiétante pour le secteur agricole qui, bien qu'étant reconnu par l'OIT comme étant fragile et donc exigeant une attention particulière, peut être ignoré par les États dans leurs choix de conventions à privilégier.

L'augmentation du nombre d'États membres aurait également contribué à diminuer la qualité des travaux des organes de contrôle de l'OIT. Ainsi, la charge de travail de la Commission d'experts aurait atteint un tel niveau qu'elle ne pouvait pas vraiment aller à fond dans l'étude de la mise en œuvre des normes internationales du travail : elle étudiait l'adoption au niveau national des conventions, sans tenir compte du respect des lois adoptées ou de leur efficacité, exercice d'ailleurs souvent futiles, les États ratifiant des conventions dont les normes étaient déjà présentes dans leur législation⁸⁵³. Helfer critique également les recommandations de la Commission d'experts sous forme d'observations :

Over time, the observations evolved into a highly stylised and understated language. [...] The Committee's exquisitely enigmatic condemnations of states may have been

membres de l'organisation qui la caractérisait pourtant depuis sa création en 1919. Cela se ressentira évidemment sur le contenu des normes du travail, dont l'atteinte d' « universalité » requerra plus de souplesse pour accommoder tous les besoins.

⁸⁵⁰ C'est le cas entre autres des *Conventions n°110 et n°141*, deux conventions spécifiques à l'agriculture de l'après-guerre qui ont enregistré à ce jour respectivement 10 et 40 ratifications. Helfer explique cet effet pervers par le processus d'élaboration des conventions. Bien que les conventions d'après-guerre étaient souvent adoptées à l'unanimité ou à une forte majorité, le fait que la ratification se fasse au niveau interne incitait les États à adopter des conventions sans craindre de les imposer à leurs législatures respectives. La nouvelle constitution, imposant une obligation de rapport même sur les conventions non ratifiées, aurait également dissuadé les États à ratifier les conventions de l'OIT, puisque leur seule adoption par la CIT suffit à imposer des obligations aux États (voir Helfer, *supra* note 624 aux pp 695-697).

⁸⁵¹ Helfer, *supra* note 624 à la p 698 ; La Hovary, *supra* note 527 à la p 17.

⁸⁵² Helfer, *supra* note 624 à la p 698 ; Helfer identifie également comme problème les difficultés à abroger des conventions malgré leur caducité par rapport à des conventions plus récentes. Cette incapacité alourdissait considérablement le corpus des normes (*ibid*).

⁸⁵³ *Ibid* aux pp 700-701 ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 248-249.

*intelligible to old ILO hands, but they were hardly comprehensible to those outside the organization*⁸⁵⁴.

Helper explique ensuite les changements dans l'environnement géopolitique et économique de la fin du 20^e siècle et en quoi ils ont affecté l'OIT⁸⁵⁵. La Constitution de l'OIT est basée sur la négociation dans le cadre d'un modèle corporatiste, avec la présence d'un employeur et de travailleurs sous son commandement⁸⁵⁶. Mais les années 90 voient un déclin du corporatisme et du syndicalisme. Le visage du monde du travail change : féminisation du travail, travailleur informel, non-syndiqué, migrants, à temps partiel ou autonome constituent autant de facteurs impliquant une désorganisation et une vulnérabilité accrue pour les travailleurs⁸⁵⁷.

Évidemment, de tels changements ont entraîné de profondes remises en question du rôle et de la pertinence de l'OIT, dont la raison d'être même pouvait être potentiellement contestée :

*The post-Cold War emphasis on deregulation and competition also created the risk that member states would view worker protections as a hindrance to economic development, triggering a new race to the bottom that the ILO's founders had feared*⁸⁵⁸.

Le Directeur général de l'OIT de l'époque, Michel Hansenne, indiquait dans son rapport de 1994 soumis à la CIT « *Defending Values, Promoting Change : Social Justice in a Global Economy* »⁸⁵⁹, l'importance de repenser le rôle de l'OIT afin de répondre aux nouveaux défis. Le rapport, au lieu de proposer d'élargir le mandat de l'OIT, « *in striking contrast to earlier shifts in the organization's environment* »⁸⁶⁰, cherche plutôt à prévenir des dangers de « *trying to do too much, setting ourselves a course of action out of all proportion with the resources and skills at our disposal* »⁸⁶¹. En ce sens, le rapport de 1994 fait preuve de lucidité, en tenant compte des moyens de l'organisation. Il reconnaît aussi les problèmes soulevés par Helper par rapport à l'application des conventions de

⁸⁵⁴ Helper, *supra* note 624 à la p 702.

⁸⁵⁵ *Ibid* à la p 706. Ces changements sont entre autres la fin de la guerre froide et la mondialisation croissante. Voir aussi Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 aux pp 108-109.

⁸⁵⁶ Helper, *supra* note 624 à la p 705.

⁸⁵⁷ *Ibid* à la p 706 ; La Hovary, *supra* note 527 à la p 19.

⁸⁵⁸ Helper, *supra* note 624 à la p 706.

⁸⁵⁹ OIT, Conférence internationale du travail, 82^e session, *Defending Values, Promoting Change : Social Justice in a Global Economy*, Rapport du Directeur général (1994) [Rapport OIT 1994].

⁸⁶⁰ Helper, *supra* note 624 à la p 706.

⁸⁶¹ Rapport OIT 1994, *supra* note 859 au para 26.

l’OIT : baisse du taux de ratification et les défis que pose l’adhésion large à l’organisation⁸⁶².

Cette remise en question a aussi été encouragée par d’autres organisations internationales, dont les Nations Unies et l’OMC⁸⁶³. En 1995, l’ONU organisait le Sommet mondial pour le développement social à Copenhague où les États présents s’engageaient dans la Déclaration finale à défendre un certain nombre de « droits et intérêts élémentaires des travailleurs », dont l’interdiction du travail forcé et du travail des enfants, la liberté d’association et le droit à la négociation collective et le principe de la non-discrimination⁸⁶⁴. Quant à l’OMC, questionnée sur la possibilité d’inclure une clause sociale dans ses travaux⁸⁶⁵, elle a plutôt renvoyée la balle à l’OIT dans la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996, la désignant comme organisation compétente en la matière, forçant du même coup une réponse de la part de l’OIT⁸⁶⁶. Selon Helfer, « *[t]his acted as a catalyst for the organization to return to first constitutional principles and adopt a new approach* »⁸⁶⁷. Bien que la Déclaration de Singapour ait déçu par son rejet du lien travail-commerce, elle aura tout de même eu pour effet de donner une poussée supplémentaire à l’OIT pour promouvoir plus intensément les normes du travail, ou du moins certaines d’entre elles, au sein et avec les moyens offerts par sa propre structure⁸⁶⁸.

⁸⁶² Voir généralement Rapport OIT 1994, *supra* note 859 au para 26 ; Helfer, *supra* note 624 à la p 707.

⁸⁶³ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 110 ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 12-13 et 34.

⁸⁶⁴ Déclaration de Copenhague, *supra* note 846 aux para 28-29 (Engagement 3(i)). Le programme d’action de la Déclaration de Copenhague encourageait les États à promouvoir le respect des conventions fondamentales de l’OIT, même sans ratification, et encourageait l’OIT à contribuer à l’application du programme d’action (Voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 34).

⁸⁶⁵ La clause sociale désigne l’introduction d’un lien au niveau international entre le respect des normes internationales du travail et les échanges commerciaux, donc de contraindre au respect de ces normes dans un cadre commercial, en imposant d’éventuelles sanctions en cas de non-respect des normes du travail, (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 12).

⁸⁶⁶ Philip Alston, « ‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime », dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Collection *International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 1 à la p 1 [Alston] ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 12-13 ; Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 aux pp 111-112. Lors de la rencontre ministérielle de 1996, l’OMC s’est vue soumettre la question de l’intégration des droits du travail dans les travaux de l’OMC, i.e. intégrer une clause sociale dans ses instruments normatifs. Tout en reconnaissant le lien entre travail et commerce, les ministres renvoyaient la compétence pour traiter des questions de droits fondamentaux du travail dans un contexte de mondialisation à l’OIT, refusant implicitement l’idée d’une clause sociale au sein de l’OMC (voir Déclaration de Singapour, *supra* note 551 au para 4). C’est dans ce contexte que la *Déclaration de 1998* est née à l’OIT.

⁸⁶⁷ Helfer, *supra* note 624 à la p 709.

⁸⁶⁸ Granger et Siroën, *supra* note 537 à la p 835 ; Thomas, *supra* note 533 aux pp 375-376 ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 34-35. Selon La Hovary, la Déclaration de Singapour de 1996 serait l’événement le plus important à l’origine de l’adoption de la *Déclaration de 1998*.

Une série de réformes majeures est alors adoptée par la CIT : une campagne de ratification des conventions considérées fondamentales⁸⁶⁹, une Déclaration sur les droits fondamentaux au travail s'appliquant à tous les États membres, le ménage dans les normes du travail jugées obsolètes et des mesures pour réduire le rythme d'adoption de conventions tout en améliorant la qualité de celles adoptées⁸⁷⁰. En ce qui concerne l'objectif de mettre de l'ordre dans les nombreuses conventions adoptées par la CIT, le BIT établira dans les années 90 un Groupe de travail sur la politique de révisions des normes (1995-2002) afin d'identifier les conventions à jour et d'écartier certaines conventions jugées désuètes⁸⁷¹.

En matière de liberté d'association et du droit de négociation collective, les *Conventions n°87* et *n°98* seront évidemment retenues par le Groupe de travail, tandis que la *Convention n°11* se verra accorder un statut intérimaire⁸⁷². La *Convention n°141* est, quant à elle, considérée à jour : plus complète que la *Convention n°11*, notamment dans sa mise en contexte du travail rural, elle n'a toutefois reçu que très peu de ratifications, comparativement à la précédente, ce qui explique le statut intérimaire de la *Convention n°11*, en attendant le processus de ratification plus large de la *Convention n°141*⁸⁷³. De manière générale en ce qui concerne la liberté d'association, le rapport de 2002 du Groupe de travail sur la révision des normes du travail encourage plutôt les États à ratifier la *Convention n°87* :

15. [...] dans le cadre de l'examen de la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, le Conseil d'administration a invité les États Membres à ratifier en priorité la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948⁸⁷⁴.

⁸⁶⁹ Ces conventions sont les huit conventions fondamentales citées, *supra*, à la note 630. Cette campagne de ratification, lancée en 1995, vise à créer une forme d'hiérarchie dans les normes du travail de l'OIT, en priorisant certaines conventions par rapport à d'autres en vertu de l'importance de leur contenu ; la campagne est qualifiée de succès, générant 468 nouvelles ratifications en date de novembre 2005 (voir Helfer, *supra* note 624 à la p 708).

⁸⁷⁰ *Ibid* à la p 707.

⁸⁷¹ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 aux pp 117-118 ; Sur le Groupe de travail, voir les commentaires, *supra*, à la note 719.

⁸⁷² *Ibid*.

⁸⁷³ Depuis 1995, soit l'année où le processus de mise à jour des conventions a été mis en branle par le Conseil d'administration (voir *ibid*), seules sept nouvelles ratifications ont été enregistrées pour la *Convention n°141*, les plus récentes remontant à 2004 pour l'Albanie et à 2003 pour le Belgique (voir en ligne : Base de données sur les normes internationales du travail <<http://www.ilo.org/ilolex>>). Malgré le statut intérimaire accordé à la *Convention n°11* en 1997 (*supra* note 719), quelques ratifications ont tout de même été enregistrées depuis, entre autres par la Serbie (24 novembre 2000), la République de Moldova (4 avril 2003) ou le Monténégro (3 juin 2006). Pourtant, la *Convention n°141* faisait partie des conventions considérées à jour et dont la ratification était encouragée (voir *Rapport du Groupe de travail sur la politique de révision des normes* (mars 1997), *supra* note 719 aux para 23-37).

⁸⁷⁴ Voir *Suivi des recommandations du groupe de travail* (mars 2002), *supra* note 719 au para 15.

Le rapport n'empêche donc pas la ratification de la *Convention n°11* ni propose l'abrogation de son contenu, mais encourage plutôt à ratifier la *Convention n°87* en priorité. Il est vrai que cette dernière élabore beaucoup plus sur la portée du droit à la liberté d'association, mais la *Convention n°11* demeure à jour pour les pays l'ayant ratifié et n'ayant pas ratifié la *Convention n°87*⁸⁷⁵. Toutefois, cette insistance sur les conventions fondamentales comporte un risque pour les TAS si elle mène à mettre de côté la particularité propre du travail agricole. Il est vrai que la *Convention n°141* exprime cette particularité, mais à ce jour elle n'a pas reçu un appui soutenu, loin du niveau d'appui qu'a reçu la *Convention n°11*. Le Groupe de travail reconnaît l'importance des ratifications de la *Convention n°11* dans son rapport de 1997 :

Avec 117 ratifications effectives, la convention n° 11 fait partie des conventions de l'OIT les plus largement ratifiées. Les problèmes des travailleurs agricoles, et en particulier leur droit d'association, ont figuré parmi les préoccupations de l'OIT au tout début de l'Organisation, et la convention n° 11, adoptée il y a 75 ans, est en fait le premier instrument de l'OIT qui porte sur le droit syndical⁸⁷⁶.

Il continue toutefois en minimisant l'importance actuelle de la convention :

La convention n° 87, qui a été adoptée en 1948, précise et élargit le droit syndical à tous les travailleurs, y compris les travailleurs ruraux. Bien que la convention n° 87 ne soit pas une révision de la convention n° 11, cette dernière perd sa vocation d'autonomie pour les États Membres qui ont déjà ratifié la convention n° 87⁸⁷⁷.

Or, parmi les États qui n'ont pas ratifié la *Convention n°87* mais qui ont ratifié la *Convention n°11*, on retrouve l'Inde, la Chine et le Brésil, trois États non seulement très populaires, mais qui emploient beaucoup de travailleurs en agriculture⁸⁷⁸.

Toutefois, l'OIT a finalement décidé de concentrer son attention sur huit conventions considérées fondamentales, dont la *Convention n°87*, pour constituer le socle normatif de la *Déclaration de 1998*⁸⁷⁹. Les quatre droits et principes retenus - liberté d'association et négociation collective, élimination du travail forcé, élimination du travail des enfants et principe de non-discrimination au travail - sont le reflet des efforts du BIT à cerner les normes du travail les plus importantes à promouvoir dans un contexte de mondialisation, ainsi que de l'appel lancé par la communauté internationale lors du Sommet mondial sur le développement social de 1995.

⁸⁷⁵ À ce jour : 9 dont le Brésil, l'Inde et la Chine, où l'on retrouve une importante population rurale.

⁸⁷⁶ Voir *Examen des besoins de révision des conventions* (mars 1997), *supra* note 719 au para 14.

⁸⁷⁷ *Ibid.*

⁸⁷⁸ Voir FAOSTAT, *supra* note 6 : près de 800 millions de la population agricole active mondiale en 2011.

⁸⁷⁹ Voir liste des huit conventions fondamentales, *supra* note 630.

Il faut également noter que ces quatre principes sont tous présents d'une manière ou une autre dans le préambule de la *Constitution de l'OIT* de 1919 et dans la *Déclaration de Philadelphie* de 1944, annexée à la Constitution de l'OIT⁸⁸⁰. Cette corrélation n'est certainement pas un hasard et est explicitée dans la *Déclaration de 1998*. En effet, le but de la *Déclaration de 1998* était de créer un instrument s'appliquant à tous les États membres, sans égard à leur avancement dans la ratification de certaines conventions fondamentales.

Ainsi, la *Déclaration de 1998* prévoit à son article premier que les États membres, en adhérant à l'OIT, ont accepté les principes et droits de la Constitution de 1919 et se sont engagés à réaliser ces objectifs⁸⁸¹. Les droits et principes retenus dans la *Déclaration de 1998* doivent être respectés, promus et réalisés « de bonne foi et conformément à la Constitution »⁸⁸² par les États membres du seul fait de leur adhésion à l'Organisation, qu'ils aient ou non ratifiés les conventions qui les concernent⁸⁸³ :

Adoptée par la Conférence internationale du travail, organe suprême de l'OIT, la Déclaration est universelle et s'applique de la même manière à tous les membres de l'Organisation⁸⁸⁴.

Ces principes et droits sont exprimés dans des conventions « reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation »⁸⁸⁵. La *Déclaration de*

⁸⁸⁰ La Hovary, *supra* note 527 aux pp 41 et ss. Le préambule de la Constitution de l'OIT (*supra* note 37) prévoit qu'il faut améliorer d'urgence diverses conditions de travail dont : « la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, [...] la protection des enfants, [...] l'affirmation du principe « à travail égal, salaire égal », l'affirmation du principe de la liberté syndicale [...] ». L'article I de la Déclaration de Philadelphie (*supra* note 37) quant à lui prévoit : « La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment : [...] b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ». Son article II affirme le droit de tous les être humains à des chances égales et l'article III indique que : « [I]a Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser : [...] d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains [...] e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective [...] h) la protection de l'enfance et de la maternité [...] j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel ». La *Déclaration de 1998* semble extrapoler sur la présence du principe d'interdiction du travail forcé dans la Constitution de l'OIT (voir Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 123), mais le BIT estimerait que l'interdiction serait inhérente aux principes constitutionnels de l'OIT (*ibid*). La Hovary estime que le choix de ces conventions s'explique également par leurs liens étroits avec les droits de la personne (La Hovary, *supra* note 527 aux pp 37 et ss).

⁸⁸¹ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7, art 1.

⁸⁸² *Ibid*, art 2.

⁸⁸³ *Ibid*.

⁸⁸⁴ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 1.

⁸⁸⁵ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7, art 1. La Déclaration ne précise pas ces conventions, mais le BIT viendra par la suite associer les principes aux huit conventions fondamentales (*supra* note 630). Officiellement, les conventions ne seraient pas mentionnées pour maintenir le caractère évolutif de la Déclaration, mais les délégués employeurs et gouvernementaux s'opposaient à ce que la Déclaration contienne des obligations détaillées prévues dans des conventions ou qu'elle fasse directement référence à des conventions (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 22).

1998 créerait ainsi une « obligation constitutionnelle » plutôt qu'une obligation conventionnelle⁸⁸⁶.

La *Déclaration de 1998* n'est pas un instrument contraignant comme l'est une convention internationale. Il s'agit d'un acte unilatéral émanant d'une organisation internationale, un instrument de *soft law*, à valeur purement déclarative, visant à s'insérer plus facilement, en l'absence de clauses sociales, dans la mondialisation économique et ses exigences de souplesse⁸⁸⁷. Car la Déclaration n'est pas née d'un *vacuum juridique*, elle est plutôt la réponse particulière aux préoccupations soulevées par la libéralisation et l'internationalisation des marchés, accompagnées de pressions pour diminuer les contraintes sur les marchés⁸⁸⁸. Or, la *Déclaration de 1998* n'aurait probablement pas pu voir le jour si elle n'avait pas constitué un instrument de *soft law*⁸⁸⁹. Elle se veut pragmatique, en offrant des moyens techniques aux États pour atteindre une meilleure performance dans le respect des droits fondamentaux⁸⁹⁰.

La *Déclaration de 1998* prévoit tout de même une procédure de suivi par l'élaboration d'un examen ou suivi annuel découlant des rapports envoyés par les États membres où ils décrivent les efforts faits dans la promotion des droits et principes fondamentaux prévus dans les conventions qu'ils n'ont pas ratifiées⁸⁹¹. Le BIT publie ensuite un rapport global présentant une vue d'ensemble de l'application des droits fondamentaux par les États membres⁸⁹². Cette procédure, pour un instrument de *soft law*, se justifie par le fondement

⁸⁸⁶ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 125. L'auteure suggère que sous le motif principal de répondre à la mondialisation se cache la volonté d'aller chercher l'adhésion aux principes fondamentaux par des États qui s'obstinent à ne pas ratifier les conventions fondamentales concordantes, comme les États-Unis ou le Canada (voir *ibid* aux pp 126-127).

⁸⁸⁷ *Ibid* aux pp 113 et 122-123 ; La Hovary, *supra* note 527 à la p 211.

⁸⁸⁸ Adelle Blackett, « Mutual Promise : International Labour Law and B.C. Heath Services » (2009) 48 Sup Ct L Rev (2^e) 365 à la p 377 [Blackett, « mutual promise »]. L'auteure explique qu'en fonction du « embedded liberalism compromise », les politiques du travail étaient reléguées au niveau domestique alors que les politiques économiques étaient promues à l'international, créant deux mondes séparés et opposés. Notons que la *Déclaration de 1998* arrive peu de temps après l'élargissement du système commercial international avec la création de l'OMC en 1995, qui refusa très tôt d'inclure une clause sociale dans ses instruments (voir Déclaration ministérielle de Singapour, *supra* note 551).

⁸⁸⁹ La Hovary, *supra* note 527 à la p 210 ; voir aussi Duplessis, « nouvelle forme de régulation », *supra* note 553. Étant donné les réticences politiques prévalant dans les années 90 quant au débat sur la clause sociale : « La Déclaration représentait à ce moment le maximum normatif à partir duquel un consensus au sein de l'Organisation pouvait être dégagé » (*ibid*).

⁸⁹⁰ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 122.

⁸⁹¹ *Ibid* à la p 124. Il est à noter que la procédure de suivi de la Déclaration ne vient pas simplifier le travail des mécanismes de contrôle traditionnels, il ne fait qu'ajouter aux procédures (voir La Hovary, *supra* note 527 à la p 252). Le suivi annuel semble toutefois avoir fait ses preuves, puisqu'en 2005 seulement deux États n'avaient pas soumis de rapports, comparativement à 42 en 2000 (*ibid* à la p 253).

⁸⁹² Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 124 : l'examen annuel, « sorte d'auto-évaluation pour chaque État », mène à un rapport global du DG de l'OIT qui sert principalement à l'OIT pour « déterminer ses futures

constitutionnel des principes et droits fondamentaux⁸⁹³. La procédure de suivi de la *Déclaration de 1998* n'a toutefois pas une fonction de supervision mais de promotion des conventions fondamentales⁸⁹⁴.

Plusieurs éléments de la *Déclaration de 1998* sont intéressants, notamment la remise en contexte de la Constitution de l'OIT dans le cadre de la mondialisation. Ce qui retiendra toutefois notre attention dans le cadre de notre analyse est l'affirmation de l'interdépendance entre les concepts de la liberté d'association et du droit à la négociation collective. L'OIT indique ainsi que les deux droits ne sont pas isolés l'un de l'autre, ils sont indissociables et doivent se compléter afin d'être effectifs. Le BIT précise la relation entre les deux notions :

Dans la mesure où elle permet aux employeurs et aux travailleurs de parvenir à des accords sur les questions intéressantes le monde du travail, la négociation collective est irrévocablement liée à la liberté d'association. Le droit des travailleurs et des employeurs de créer des organisations indépendantes est la condition préalable à la négociation collective et au dialogue social⁸⁹⁵.

De plus, en posant la reconnaissance effective du droit de négociation collective comme un principe fondamental, la *Déclaration de 1998* insiste davantage sur l'importance de ce droit, alors que la *Convention n°98* ne fait qu'encourager les États à protéger le processus de négociation collective sans imposer d'obligation en ce sens. Si la *Déclaration de 1998* n'impose pas non plus une obligation, son insistance sur l'aspect fondamental de son contenu n'est pas négligeable.

La *Déclaration de 1998* prend bien soin de préciser à son article 5 que cet instrument ne doit pas être vu comme sanctionnant son utilisation à des fins protectionnistes⁸⁹⁶. L'idée est que, tout en condamnant l'usage détourné des normes du travail, la protection des droits et principes fondamentaux du travail ne peut constituer du protectionnisme :

The ILO-articulated fundamental principles and rights at work may therefore be understood to reflect a minimalist, immutable core prioritized at a particular historical

priorités en matière de coopération technique ». Voir aussi La Hovary, *supra* note 527 à la p 253 : chaque rapport global porte sur un droit fondamental différent par année.

⁸⁹³ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 125.

⁸⁹⁴ La Hovary, *supra* note 527 à la p 252. Les fonctions de supervision ne peuvent s'exercer que pour les conventions ratifiées.

⁸⁹⁵ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 5.

⁸⁹⁶ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7, art 5 : « La Conférence internationale du Travail [...] 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareille fin ; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi ».

*moment and positioned as a response to a particular vision of economic globalization*⁸⁹⁷.

Il est vrai que plusieurs délégués employeurs et gouvernementaux au sein de l'OIT ont été plus enclins à approuver la *Déclaration de 1998* d'abord par l'absence d'obligations juridiques supplémentaires⁸⁹⁸ et ensuite du fait de l'absence de lien établi entre les accords commerciaux et la promotion de la *Déclaration*⁸⁹⁹, cette dernière étant perçue comme une alternative aux pressions constantes pour la clause sociale. La *Déclaration* était donc un compromis entre les représentants des syndicats et des employeurs à l'OIT⁹⁰⁰. Ainsi, si le potentiel de la *Déclaration de 1998* pour faire avancer la mise en œuvre des normes du travail existe, il n'en demeure pas moins qu'elle aura également eu pour effet d'enlever de la pression sur l'inclusion d'une clause sociale au sein de l'OMC, par exemple pour adopter des mesures coercitives en matière de violation des normes du travail⁹⁰¹. Il est intéressant de noter comment la puissance du discours économique libéral a réussi à éloigner tout potentiel de protection des normes du travail au sein de l'OMC, par crainte de protectionnisme déguisé, alors que l'agriculture demeure à ce jour fortement subventionnée⁹⁰².

Certains commentateurs ont qualifié la *Déclaration de 1998* de révolution juridique, de moment constitutionnel dans l'évolution de l'OIT, de future constitution internationale⁹⁰³. À l'opposé, la *Déclaration* aura également fait l'objet de nombreuses critiques⁹⁰⁴, Helfer

⁸⁹⁷ Blackett, « mutual promise », *supra* note 888 à la p 378. Blackett encourage toutefois à se méfier d'interprétations basées sur les intentions manifestées par les auteurs de la *Déclaration* puisque cela enfermerait les textes dans un moment historique alors qu'il faut plutôt les interpréter de manière vivante, en tenant compte de l'évolution du monde, ce qui est d'ailleurs conforme avec le droit coutumier et les principes de l'OIT (voir *ibid* à la p 383).

⁸⁹⁸ La Hovary, *supra* note 537 aux pp 188-189.

⁸⁹⁹ *Ibid* aux pp 22 à 24. Les gouvernements des PED représentés à l'OIT ont particulièrement insisté pour l'inclusion de l'article 5 dans la *Déclaration* (cité, *supra* note 896).

⁹⁰⁰ Christopher R Coxson, « The 1998 Declaration on Fundamental Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions » (1998-1999) 17 Dick J Int'l L 469 aux pp 498-499 [Coxson].

⁹⁰¹ *Ibid* à la p 504.

⁹⁰² Évidemment, les PED n'acceptent pas plus cette situation, mais les pays industrialisés semblent plus enclins à s'ouvrir aux arguments des PED quand il s'agit des normes du travail que de l'agriculture (voir à ce sujet partie I-C-ii, ci-dessus). Les pays industrialisés semblent ainsi accorder beaucoup plus d'importance à la protection de leur agriculture qu'à la protection des droits des travailleurs.

⁹⁰³ Tel que rapporté dans Helfer, *supra* note 624 aux pp 710-711 ; voir aussi Alston, *supra* note 866 à la p 3.

⁹⁰⁴ Helfer résume quelques unes de ces critiques, notamment sur la procédure de suivi ayant peu d'impact politique, l'ambiguïté normative de la *Déclaration*, et la diversion qu'elle crée par rapport aux formes plus traditionnelles d'élaboration du droit. (Helfer, *supra* note 624 à la p 711) Plusieurs critiquent également la sélection des normes effectuée pour la *Déclaration*, reprochant de réduire considérablement le « code international du travail » (Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 123). Voir aussi La Hovary, *supra* note 527 aux pp 44 à 47, sur le bien-fondé de la sélection des droits fondamentaux.

indiquant que : « *both sides in this debate appear to agree that the Declaration's efficacy will ultimately be judged by its real-world effects* »⁹⁰⁵. Pour Alston, la Déclaration crée une hiérarchie entre les normes et transfert le discours des « droits » vers un discours des « principes » ce qui aura selon lui pour effet de diminuer le rôle traditionnel des mécanismes de mise en œuvre de l'OIT⁹⁰⁶. Valticos au contraire estime que la *Déclaration de 1998* est historique parce qu'elle ajoute une nouvelle dimension aux instruments existants donnant effet aux normes du travail et signale un déplacement vers un discours des droits fondamentaux⁹⁰⁷.

Claire La Hovary résume les effets de la *Déclaration de 1998*⁹⁰⁸. Elle aura d'abord influencé le fonctionnement de l'OIT en restructurant ses priorités et ses activités autour des principes et droits fondamentaux au travail⁹⁰⁹. Elle a également eu pour effet de donner un essor à la coopération technique offerte aux États membres afin d'aider la mise en œuvre des normes fondamentales, par exemple en améliorant les cadres juridiques nationaux nécessaires à l'exercice de la liberté d'association⁹¹⁰. Bien qu'étant un instrument de *soft law*, la *Déclaration de 1998* aurait contribué à une interprétation étroite de la Constitution de l'OIT de 1919 par la sélection de quatre droits à valeur « constitutionnelle », au détriment d'autres principes présents dans les textes constitutifs de l'OIT. Elle a toutefois permis d'augmenter les ratifications des conventions fondamentales, ouvrant la voie à l'utilisation des mécanismes de contrôle traditionnels de l'OIT⁹¹¹.

La *Déclaration de 1998* a aussi des répercussions en dehors du cadre institutionnel de l'OIT. Un des avantages de la Déclaration a été de créer un corpus de normes élémentaires et simples dans leur formulation auxquelles le système multilatéral - organisations

⁹⁰⁵ Helfer, *supra* note 624 à la p 711 ; voir aussi Coxson, *supra* note 900 aux pp 502-503, qui précise que la *Déclaration de 1998* ne doit pas remplacer toutes les autres initiatives pour faire avancer les normes internationales du travail.

⁹⁰⁶ Alston, *supra* note 866 à la p 2. L'auteur craint qu'à long terme la *Déclaration de 1998* ait pour effet de détruire tout ce que l'OIT a bâti pendant plusieurs décennies et donc nuire aux travailleurs (voir *ibid* à la p 6). Cette idée d'hiérarchie dans les droits et d'une sélection « arbitraire » de droits fondamentaux a évidemment soulevé plusieurs inquiétudes (La Hovary, *supra* note 527 aux pp 51-53), notamment en affaiblissant le code international du travail (*ibid* à la p 225 ; Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 123).

⁹⁰⁷ Nicolas Valticos, « International Labour Standards and Human Rights : Approaching the Year 2000 » (1998) 137 Int'l Lab Rev 135 à la p 136 [Valticos, « approaching the year 2000 »].

⁹⁰⁸ La Hovary, *supra* note 527 aux pp 223 et ss.

⁹⁰⁹ Selon La Hovary, la *Déclaration de 1998* n'aura pas freiné l'action de l'OIT dans d'autres domaines importants du droit du travail comme la santé et sécurité au travail (voir *ibid* à la p 227).

⁹¹⁰ Voir aussi Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 aux pp 131-132.

⁹¹¹ La procédure de suivi de la *Déclaration de 1998*, à laquelle les États se sont conformés, aurait d'ailleurs encouragé les États à ratifier les conventions fondamentales, La Hovary, *supra* note 527 à la p 255.

internationales, ONG, entreprises multinationales - peut facilement se référer⁹¹². Elle est plus flexible que les normes contraignantes prévues dans les conventions, d'où l'absence de référence directe aux conventions fondamentales, et donc plus adaptable aux circonstances particulières⁹¹³. En effet, pour contrer les arguments suivant lesquels les normes du travail au sein de l'OMC serviraient surtout un protectionnisme déguisé des pays industrialisés, la *Déclaration de 1998* est perçue comme un instrument de synthèse de normes fondamentales moins contraignantes que les conventions. Elle établit un standard minimal à respecter, facile à intégrer dans les législations nationales et les accords bilatéraux⁹¹⁴, « *a limited normative counterbalance to economic constitutionalism* »⁹¹⁵.

Ainsi, la *Déclaration de 1998* a généré beaucoup d'espoir pour l'inclusion des normes du travail dans un cadre commercial international et on verra d'ailleurs de plus en plus de références aux normes fondamentales du travail dans les accords commerciaux internationaux bilatéraux et les initiatives privées de régulation de l'entreprise comme alternatives à la clause sociale⁹¹⁶. En prenant l'exemple des États-Unis qui n'a ratifié que deux conventions fondamentales⁹¹⁷, Christopher R. Coxson explique que, bien que la *Déclaration de 1998* ne permette pas un contrôle par les organes de supervision de l'OIT, « *[it] does, however, provide an increased level of international scrutiny of domestic U.S. labor and employment practice* »⁹¹⁸. Même si la Déclaration n'est pas accompagnée de

⁹¹² La Hovary, *supra* note 527 aux pp 259 et ss ; Coxson, *supra* note 900 à la p 501 ; Alston, *supra* note 866 à la p 4.

⁹¹³ *Ibid* à la p 5 ; La Hovary, *supra* note 527 à la p 259. Cette flexibilité et l'insistance sur les « droits fondamentaux » comportent toutefois un aspect négatif si leurs effets sont de n'attirer l'attention que sur ces droits, au détriment d'autres droits du travail tout aussi important (voir *ibid* aux pp 260 -263).

⁹¹⁴ Arnold, *supra* note 529 aux pp 87-88. Aussi, si ces normes sont universelles et fondamentales, leur mise en œuvre nationale n'a pas à suivre un modèle préétabli ; en effet, chaque juridiction nationale possède la liberté d'intégrer les normes en fonction de sa situation particulière (voir *ibid* aux pp 104-105).

⁹¹⁵ Blackett, « *mutual promise* », *supra* note 888 à la p 382.

⁹¹⁶ Coxson, *supra* note 900 à la p 501 ; Duplessis, « *abrégé* », *supra* note 715 à la p 128 ; La Hovary, *supra* note 527 aux pp 272-273 ; voir aussi Renée-Claude Drouin et Isabelle Duplessis, « *La régulation internationale du travail de 1998 à 2008 : un Eldorado normatif ou un désert interprétatif ?* » (automne 2009) 14 : 2 Lex Electronica <<http://www.lex-electronica.org>> à la p 4 [Drouin et Duplessis] : des codes de conduite corporatifs existaient avant la *Déclaration de 1998*, mais ignoraient souvent la dimension du travail. L'adoption de la Déclaration a fait en sorte d'enlever toute crédibilité à ces instruments en l'absence de référence aux principes et droits fondamentaux.

⁹¹⁷ Soit la *Convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé* (1957) et la *Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants* (1999). Coxson explique que le fait que les normes internationales eu égard à la liberté d'association et la négociation collective étaient considérées comme faibles par les syndicats américains, comme l'AFL-CIO (voir *supra* note 450), faisait en sorte que ceux-ci mettaient peu de pressions pour que les États-Unis ratifient ces conventions (voir Coxson, *supra* note 900 à la p 475). Toutefois, avec la mondialisation, les syndicats ont commencé à militer pour l'inclusion de normes du travail dans les accords commerciaux, comme l'ALENA, voire même la possibilité d'aller chercher des sanctions contraignantes à travers l'organe de règlement des différends de l'OMC par exemple (voir *ibid* aux pp 476-477).

⁹¹⁸ *Ibid* à la p 471.

menaces de sanction comme on le souhaitait avec l'adoption de clauses sociales, les syndicats américains, dont la fédération AFL-CIO, ont souligné l'importance de la publication annuelle de rapports sur le suivi de la Déclaration afin d'attirer l'attention publique sur la situation des droits du travail ou sur des employeurs récalcitrants⁹¹⁹.

Pour des représentants de l'AFL-CIO, la *Déclaration de 1998* aurait mis fin à la controverse sur ce que constitue les normes fondamentales des travailleurs en accordant à celles-ci un statut supérieur associé aux principes constitutifs de l'OIT⁹²⁰. Toutefois, il n'est pas certain que cette insistance sur les droits fondamentaux soit si bénéfique pour l'amélioration des conditions de travail. Si les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, les codes de conduite corporatifs, les accords-cadres internationaux⁹²¹ et autres initiatives en faveur de la responsabilité sociale des entreprises font de plus en plus souvent références aux droits fondamentaux au travail, ils ne font souvent mention que d'eux et ignorent les autres droits du travail⁹²². De plus, rien ne garantit que la mise en œuvre de ces initiatives privées de responsabilité sociale des entreprises soit efficace : les droits « fondamentaux » auxquels les instruments de responsabilité sociale des entreprises réfèrent peuvent en effet être particulièrement flous et imprécis, surtout en l'absence de renvoi explicite aux conventions fondamentales du travail de l'OIT⁹²³. Le glissement vers un discours de la *soft law* au détriment de la *hard law* que constituent les conventions

⁹¹⁹ Voir Coxson, *supra* note 900 à la p 510 : « *Where the international agreement is neither binding nor legally enforceable, experience with other international codes demonstrates that unions still use the agreement as a 'lever' to influence the conduct of employers or to influence the adoption or interpretation of national legislation. In that practical fashion, the promotional standards become, in effect, 'enforceable.'* ». Les syndicats américains semblent valoriser l'approche des normes fondamentales ou « core labor rights ». Pour des représentants de l'AFL-CIO, la mondialisation reproduit les mêmes conditions défavorables pour les travailleurs que la situation prévalant au début du 20^e siècle, soit la valorisation des entreprises et du droit de propriété au détriment des droits des individus à un niveau de vie adéquat. Ainsi, en l'absence de réglementation du travail effective, les gouvernements sont poussés au nivellement vers le bas en matière de normes du travail ce à quoi l'OIT mettait en garde dans le Préambule de sa constitution de 1919. Voir aussi Hiatt et Greenfield, *supra* note 532 aux pp 40-41 : les auteurs proposent, pour rétablir l'équilibre, un engagement envers les normes fondamentales du travail définies par l'OIT afin que la croissance économique s'accompagne d'un réel développement humain, engagement qui pour eux devrait être intégré dans les mécanismes de l'OMC. Ces normes, selon les auteurs, ne peuvent être considérées comme économiquement difficiles à intégrer dans les législations et politiques des PED et donc affecter leur avantage comparatif dans la mesure où elles exigent seulement de créer des conditions favorisant, par exemple, la capacité des travailleurs de négocier leurs conditions de travail.

⁹²⁰ *Ibid* aux pp 43-44.

⁹²¹ Sur les accords-cadres internationaux, voir généralement Renée-Claude Drouin, « Les accords-cadres internationaux : enjeux et portée d'une négociation collective transnationale » (2006) 47 C de D 703 [Drouin]. Un accord-cadre est une entente conclue entre une fédération syndicale internationale et une entreprise multinationale qui établit des normes à appliquer dans les opérations internationales de l'entreprise. Un exemple d'accord-cadre en agriculture est celui conclu entre Chiquita, une multinationale productrice de bananes et COLSIBA, une fédération syndicale regroupant divers syndicats bananiers (voir *supra* note 283).

⁹²² La Hovary, *supra* note 527 aux pp 272-273 et 278-281.

⁹²³ Drouin et Duplessis, *supra* note 917 à la p 5.

internationales du travail n'est pas rassurant si la flexibilité que la *soft law* apporte mène surtout à « une protection des travailleurs bien plus étroite et diluée »⁹²⁴. Cette affirmation est d'autant plus vraie quand on considère la situation des TAS, qui requièrent une protection accrue à la lumière de leur vulnérabilité.

En ce qui concerne la liberté d'association et la négociation collective, il semble que la Déclaration ait eu un impact positif et réel sur l'évolution de la jurisprudence canadienne en la matière, comme nous le verrons dans la troisième partie⁹²⁵. Pour le BIT, la Déclaration « a renforcé la mobilisation internationale à l'appui de la liberté d'association et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective »⁹²⁶.

Qu'en est-il des impacts de la *Déclaration de 1998* pour les TAS ? L'insistance sur la valeur « fondamentale » du droit à la liberté d'association et à la négociation collective est sans doute bénéfique, mais les craintes en matière de dilution des normes du travail sont bien réelles quand appliquées au secteur agricole. L'OIT a fait adopter des conventions spécifiques à l'agriculture pour la seule et unique raison que les travailleurs agricoles nécessitaient une attention particulière⁹²⁷. Or, au nom de l'efficacité et de la souplesse, la *Déclaration de 1998* ignore toute difficulté que pourraient avoir certains groupes à s'organiser et, en ce sens, n'apporte rien de nouveau. D'ailleurs, l'engouement en faveur de l'aspect fondamental de la liberté d'association ne semble pas s'étendre aux TAS, à en juger par les constatations du Rapport global de 2008 du BIT sur la liberté d'association⁹²⁸ qui rapporte qu'un nombre encore élevé d'États refusent l'association à ces travailleurs. En effet, en ce qui concerne l'évolution de la protection de la liberté d'association et de la négociation collective dans le secteur agricole et rural en particulier, l'OIT y constate que

⁹²⁴ La Hovary, *supra* note 527 à la p 273.

⁹²⁵ Gilles Trudeau présageait en 2005 l'impact que pourrait avoir la *Déclaration de 1998* en droit canadien : « En tant qu'obligations internationales, ces droits fondamentaux devraient néanmoins recevoir une reconnaissance particulière dans le droit national canadien, non seulement en incitant l'État à légiférer en conséquence, mais aussi comme outil privilégié d'interprétation des lois qui en transposent le contenu ou les valeurs. C'est ainsi qu'il sera plus difficile à la Cour suprême du Canada de soutenir, comme elle l'a fait en 1987, que le droit à la négociation collective et le droit à la grève n'ont pas encore atteint le statut de droits fondamentaux au Canada. » (Gilles Trudeau, « Les droits fondamentaux de l'homme au travail : de la logique internationale à la logique canadienne » dans Isabelle Daugareilh, dir, *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 309 à la p 341 [Trudeau]). Or, bien que la CSC n'ait toujours pas eu l'occasion de revoir sa position en matière de droit de grève, elle a tout de même changé de cap dans *Health Services* quant à la valeur constitutionnelle du droit à la négociation collective, en s'inspirant entre autres de la *Déclaration de 1998* (voir la partie III-A-ii, ci-dessous, pour l'analyse de cette décision). La Hovary souligne l'impact interprétatif de la Déclaration devant les tribunaux nationaux (Voir La Hovary, *supra* note 527 aux pp 268-269).

⁹²⁶ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 1.

⁹²⁷ ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 aux pp 1-2.

⁹²⁸ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 1.

de nombreux pays refusent encore ces droits aux TAS. Le rapport rappelle comment l'agriculture a été un sujet de préoccupation dès les débuts de l'Organisation :

Pourtant, dès 1921, en adoptant la Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), les États membres de l'OIT reconnaissaient que les travailleurs agricoles doivent jouir des mêmes droits « d'association et de coalition » que les travailleurs de l'industrie⁹²⁹.

Ce faisant, le rapport reconnaît les difficultés pratiques associées au secteur agricole et rural. Il précise que l'agriculture est un secteur « surtout composé de petites entreprises et de travailleurs indépendants »⁹³⁰, que les emplois sont souvent temporaires ou saisonniers et que les exploitations couvrent de vastes territoires, autant d'entraves à l'organisation syndicale⁹³¹. De fait, le nombre de travailleurs syndiqués est faible. Il en va autrement dans les grandes exploitations et plantations commerciales où les travailleurs sont mieux représentés et protégés par des accords collectifs⁹³². La syndicalisation est toutefois plus difficile pour les travailleurs temporaires⁹³³.

Suite à l'adoption de la *Déclaration de 1998* et dans la lignée des initiatives « souples » axées sur la persuasion et la coopération technique dans le cadre de la mondialisation, Juan Somavia élaborera, dans son premier rapport devant la CIT en tant que Directeur général de l'OIT, le concept de travail décent⁹³⁴. Ce rapport de 1999 établit une série de programmes prioritaires, rassemblés dans un Agenda sur le travail décent, à accomplir afin de permettre l'accès à tous les hommes et toutes les femmes à un emploi productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. L'Agenda est développé en quatre objectifs - ou piliers - à atteindre pour permettre l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté et à une mondialisation juste. Ces quatre objectifs sont la création d'emplois, la garantie des droits au travail, la protection sociale pour tous et la promotion du dialogue social⁹³⁵. Ces piliers, afin de s'insérer dans la mondialisation économique, proposent un double discours des droits de la personne et de la productivité commerciale durable : ils visent à permettre l'exercice des

⁹²⁹ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 45.

⁹³⁰ *Ibid.*

⁹³¹ *Ibid.*

⁹³² *Ibid.*

⁹³³ *Ibid.*

⁹³⁴ Rapport OIT 1999, *supra* note 627.

⁹³⁵ *Ibid.*

droits fondamentaux des travailleurs et l'atteinte de la justice sociale tout en mettant en place des conditions favorables pour un développement économique soutenu⁹³⁶.

Si la notion du travail décent a été qualifiée de vague ou obscure⁹³⁷, elle semble toutefois plus flexible pour s'adapter à des circonstances particulières que l'est la *Déclaration de 1998*. En effet, l'Agenda sur le travail décent est essentiellement un outil technique mis à la disposition des États et non pas un acte unilatéral ou une convention, faisant en sorte que les sensibilités politiques n'entrent pas en compte dans l'élaboration de ses politiques.

Ainsi, le Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV) organisa en 2003 un colloque sur le travail décent dans l'agriculture pour situer la contribution potentielle des quatre piliers dans un contexte agricole. Le document de base du Colloque de 2003 explique qu'il vise à « placer la question de l'agriculture et des travailleurs agricoles au cœur du cadre adopté par l'OIT pour promouvoir le travail décent » afin « d'accorder à la situation de millions de salariés agricoles l'importance mondiale qu'elle mérite »⁹³⁸. En effet, bien que des conventions internationales du travail pour protéger les TAS existent, leur mise en œuvre fait souvent défaut⁹³⁹. Le directeur de l'ACTRAV, Jim Baker, estimait que l'atteinte des objectifs du Millénaire de l'ONU devait passer par le travail décent dans l'agriculture, ajoutant que : « [...] le travail décent dans l'agriculture ne progressera que si l'on permet à la liberté syndicale de prendre racine dans ce secteur et à la notion de justice et d'équité de germer dans les négociations du commerce mondial »⁹⁴⁰. De cet énoncé on retient deux idées centrales pour l'émancipation des TAS : d'abord l'importance du dialogue social et ensuite l'inévitabilité de régler les déséquilibres commerciaux en agriculture.

Juan Somavia souligna le lien entre travail décent et pauvreté lors de son allocution d'ouverture au Colloque de 2003 sur le travail décent dans l'agriculture, en précisant que 70 % des pauvres se trouvent en zones rurales⁹⁴¹. Pour parvenir à éradiquer la pauvreté, Somavia indiquait qu'il fallait créer des emplois productifs, correctement rémunérés, contribuant au développement des communautés rurales, des emplois qui donnent une voix aux travailleurs et les fait participer aux prises de décision, comme par exemple prendre

⁹³⁶ ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 à la p 1.

⁹³⁷ La Hovary, *supra* note 527 à la p 229 ; Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 139.

⁹³⁸ ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 à la p 1.

⁹³⁹ Voir Jim Baker, « Editorial », *supra* note 584.

⁹⁴⁰ *Ibid.*

⁹⁴¹ Somavia 2003, *supra* note 5.

part au dialogue social⁹⁴². L'idée du travail décent n'est rien d'autres que de rétablir la dignité du travailleur qui est considéré trop souvent comme une marchandise dans le processus de mondialisation⁹⁴³.

Pour parvenir au rétablissement de la dignité humaine des travailleurs, Somavia insiste sur l'aspect fondamental du droit à la liberté syndicale en tant qu'instrument central du dialogue social : en assurant la liberté d'organisation des TAS, ceux-ci peuvent défendre leurs droits et participer à la négociation collective, « garant de tous les autres droits des travailleurs »⁹⁴⁴. Ainsi, la liberté d'association est plus qu'un outil de promotion de leurs droits : elle les aide à sortir de la pauvreté⁹⁴⁵. Somavia constatait toutefois que ce droit est souvent bafoué dans de nombreux pays, que ce soit par la répression des mouvements syndicaux ou par des contraintes législatives au droit d'organisation pour les travailleurs occasionnels, contractuels et migrants empêchant, dans les faits, la main-d'œuvre agricole de s'organiser⁹⁴⁶.

Or, la liberté syndicale et le dialogue tripartite seraient fondamentaux pour la création de richesses en participant au développement des entreprises, en instaurant un climat propice à l'investissement et en créant des emplois⁹⁴⁷. Le discours contemporain de l'OIT sur la notion de travail décent est donc de dire que les droits du travail, notamment la liberté syndicale, loin de nuire et d'entraver le commerce, l'améliore. Signe de l'inévitabilité de la dimension économique de la mondialisation, on emprunte même son langage pour faire valoir la liberté d'association :

Un renforcement de la démocratie, de la liberté d'association et du droit de négociation collective peut entraîner en effet une consolidation de la stabilité économique et sociale propre à améliorer la compétitivité au plan mondial et les performances économiques⁹⁴⁸.

⁹⁴² Somavia 2003, *supra* note 5.

⁹⁴³ *Ibid.*

⁹⁴⁴ *Ibid.*

⁹⁴⁵ Jim Baker, « Éditorial », *supra* note 584. Baker estime qu'il existe un déficit dans chacun des quatre piliers du travail décent pour les travailleurs agricoles.

⁹⁴⁶ Somavia 2003, *supra* note 5 ; voir aussi ACTRAV, « Travail décent dans l'agriculture », *supra* note 397 aux pp 19-20 qui présente divers exemples où la liberté d'association est refusée aux TAS dans les législations nationales.

⁹⁴⁷ Somavia 2003, *supra* note 5.

⁹⁴⁸ Pour appuyer ces dires, le Rapport fait référence à des études empiriques démontrant que les gouvernements démocratiques ont, à long terme, de meilleurs taux de croissance, que leurs performances économiques sont plus stables et qu'elles sont plus résistantes aux turbulences économiques (Voir Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 22). Rappelant les débats sur l'impact de la liberté d'association et de la négociation collective dans le contexte de la mondialisation, le BIT explique dans son Rapport de 2008 sur la liberté d'association que, bien que la protection de ces droits induise une augmentation du coût de la main-d'œuvre, elle entraîne également une hausse de la productivité. Le Rapport prétend également que ces droits peuvent influencer positivement la compétitivité mondiale.

L'idée derrière l'affirmation de l'effet économique et commercial positif de la liberté d'association est de renverser la conception des droits du travail comme étant des entraves au commerce. Le rejet de la clause sociale au sein de l'OMC aurait entraîné deux réactions de la part de l'OIT. D'abord, avec la *Déclaration de 1998*, elle a voulu placer les droits du travail, ou du moins certains d'entre eux, comme des droits fondamentaux de la personne, qui ne peuvent être ignorés peu importe le contexte commercial. Ensuite, l'OIT a cherché avec l'Agenda du travail décent à démentir l'idée voulant que les droits du travail sont nuisibles. L'OIT tente d'établir que la protection de la liberté d'association et de la négociation collective, loin de nuire au processus de mondialisation, améliore la compétitivité internationale. Cette idée permet ainsi d'intégrer les travailleurs dans l'économie globale plutôt que de les y opposer. L'OIT, avec le concept de travail décent, opère un transfert d'un discours purement juridique, en termes de protection des droits de la personne, vers l'assimilation d'un langage plus commercial. Cette mouvance remonte aussi loin par exemple que la *Déclaration de principe tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977*⁹⁴⁹ qui tisse des liens entre les normes du travail et les entreprises multinationales et manifeste, encore une fois, le désir de l'OIT d'articuler les normes internationales du travail de manière à mieux les insérer dans la nouvelle réalité économique mondiale.

La question commerciale est également inévitable dès lors qu'on parle d'agriculture, étant donné le cul-de-sac dans lequel se trouve l'OMC dans la libéralisation du secteur. Au cours du Colloque de 2003 sur le travail décent dans l'agriculture, les participants ont lancé un appel pour l'établissement d'un accord multilatéral au sein de l'OMC tenant compte des petits fermiers et des salariés en agriculture, en particulier dans les pays dépendant de l'exportation et qui sont bloqués par les subventions du Nord⁹⁵⁰, l'Accord sur l'agriculture de l'OMC étant silencieux à ce sujet. Ainsi, les participants au Colloque ont demandé que l'OIT soit consultée dans les négociations internationales sur le commerce, au même titre que le FMI ou la Banque mondiale⁹⁵¹.

Le document d'éducation ouvrière publié dans le cadre du Colloque de 2003 sur le travail décent dans l'agriculture reprend d'ailleurs l'idée de l'avantage commercial de la

⁹⁴⁹ *Déclaration de principe tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977*, OIT, Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 204^e session (1977), telle qu'amendée par le Conseil à sa 279^e session (2000) et à sa 295^e session (2006).

⁹⁵⁰ Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 2.

⁹⁵¹ *Ibid.*

mise en valeur des droits du travail : on y lit que le dialogue social n'est pas un poids, mais un investissement. La multinationale Chiquita explique elle-même qu'une bonne réputation en matière de droits de la personne représente pour l'entreprise des occasions d'affaires rentables⁹⁵². Chiquita, productrice et exportatrice de bananes, s'était engagée en 1998 dans le premier accord-cadre mondial⁹⁵³ dans le secteur bananier, signé entre l'entreprise et l'UITA, à respecter les huit conventions fondamentales du travail de l'OIT, dont celles concernant la liberté syndicale et la négociation collective⁹⁵⁴. Elle a exigé également de ses fournisseurs, sous-contractants et partenaires en joint-venture, de rendre compte de leur respect des législations nationales et des normes minimales inscrites à l'accord⁹⁵⁵.

On retrouve également dans le document d'éducation ouvrière de 2003, en annexe, un agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture⁹⁵⁶. L'Agenda rappelle d'abord les effets négatifs de la mondialisation dans le secteur agricole⁹⁵⁷ et le fait que les travailleurs agricoles et petits propriétaires sont les premiers touchés, de manière disproportionnée, par la pauvreté et l'insécurité alimentaire⁹⁵⁸. Les travailleurs migrants agricoles sont extrêmement vulnérables, les niveaux de travail des enfants sont très élevés, tout comme les accidents de travail et la protection sociale des travailleurs agricoles est pratiquement inexiste⁹⁵⁹. La réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire mondiale passerait donc par la croissance agricole et le développement rural⁹⁶⁰. L'Agenda constate également les atteintes graves à la liberté syndicale et les contraintes croissantes que subissent les organisations syndicales et les représentants des travailleurs⁹⁶¹. Il souligne toutefois l'augmentation du nombre d'initiatives privées non contraignantes en matière de

⁹⁵² Tel que rapporté dans Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 4.

⁹⁵³ *Agreement on Freedom of Association, Minimum Labour Standards and Employment in Latin American Banana Operations*, *supra* note 283.

⁹⁵⁴ Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 4.

⁹⁵⁵ Whelton, *supra* note 473 à la p 53.

⁹⁵⁶ Colloque international des travailleurs sur le travail décent, « Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 75 (Annexe). Les propositions de cet Agenda ont été, pour l'essentiel, reprises et donc reconfirmées dans la *Résolution concernant la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté*, OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session (2008) [Résolution de 2008 sur l'emploi rural]. Cette Résolution sera analysée, ci-dessous, aux pp 175 et ss.

⁹⁵⁷ Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture, *supra* note 956 au para 2. Parmi ces effets négatifs, on note les impacts de l'environnement commercial international sur les prix des matières premières, l'emploi et le revenu, le déclin des investissements internationaux et nationaux dans le secteur de l'agriculture, les programmes d'ajustement structurel, la précarisation et la paupérisation de la main-d'œuvre agricole.

⁹⁵⁸ *Ibid* au para 3.

⁹⁵⁹ *Ibid* au para 8.

⁹⁶⁰ *Ibid* au para 5.

⁹⁶¹ *Ibid* au para 6.

responsabilité sociale des entreprises et de normes du travail, comme les codes de conduite, et ce, tout au long de la chaîne d'approvisionnement agricole⁹⁶².

Face à ces constats, l'Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture propose de nombreuses mesures s'adressant à divers acteurs afin de remédier à la situation. L'OIT est ainsi appelée à continuer la promotion des *Conventions n°87* et *n°98*, mais également la ratification de conventions plus spécifiques à l'agriculture, notamment les *Conventions n°110* et *n°141* ainsi que les conventions concernant les travailleurs migrants⁹⁶³. On demande aussi à l'OIT de renforcer sa présence au niveau multilatéral pour mieux représenter les intérêts des TAS, notamment en renforçant sa collaboration avec la FAO sur des thèmes d'intérêt commun⁹⁶⁴. L'OIT devrait également établir des parallèles entre l'agenda du travail décent en agriculture et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies⁹⁶⁵, en particulier en ce qui concerne les objectifs de réduction de la pauvreté rurale et d'amélioration du dialogue social⁹⁶⁶. À cette fin, l'OIT devrait fournir une assistance pour favoriser le dialogue social là où la liberté syndicale et les droits fondamentaux des travailleurs ne sont pas respectés et renforcer la capacité des syndicats de fonctionner dans un environnement de plus en plus hostile, notamment en améliorant la prestation de services aux syndicats⁹⁶⁷. L'OIT devrait également promouvoir la réforme des législations nationales du travail pour que les règles s'étendent aux TAS⁹⁶⁸. L'Agenda lui demande donc d'agir sur deux fronts indissociables pour parvenir à des résultats en agriculture : l'incitation à instaurer un cadre législatif national et la coopération technique.

Les syndicats sont appelés dans l'Agenda pour un travail décent dans l'agriculture à atteindre le plus grand nombre de travailleurs afin de les représenter. Pour ce faire, ils

⁹⁶² Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture, *supra* note 956 au para 9.

⁹⁶³ *Ibid* aux para 13(a), (b), (d) et (l).

⁹⁶⁴ *Ibid* au para 13(c). Ces thèmes d'intérêt commun sont entre autres : l'impact de la fluctuation des prix sur l'emploi rural, le développement et l'agriculture durable et les implications des syndicats dans la mise en œuvre de ces initiatives, la sécurité alimentaire et le renforcement des capacités et la formation des dirigeants syndicaux et des dirigeants de coopératives en ce qui concerne la participation dans le développement de politiques agricoles participatives.

⁹⁶⁵ OMD, adoptés en 2000, *supra* note 47.

⁹⁶⁶ Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture, *supra* note 956 aux para 13(e), (f) et (n).

⁹⁶⁷ *Ibid* au para 13(h). Quant à la prestation de services aux syndicats, les efforts d'ACTRAV sont également sollicités : ACTRAV est encouragé à chercher du financement pour assurer des formations aux syndicats, en établissant des lignes directrices et des mécanismes pour aider les syndicats à faire valoir leurs droits et suivre le traitement des plaintes relatives au non-respect des normes de l'OIT. ACTRAV doit également aider les syndicats à promouvoir et mettre en œuvre des initiatives de responsabilité sociale des entreprises. ACTRAV devrait finalement collaborer avec d'autres programmes techniques de l'OIT sur des sujets communs, comme le travail des enfants et les travailleurs migrants (*ibid* aux para 14-15).

⁹⁶⁸ *Ibid* au para 13(k).

douvent revoir leurs règlements et statuts internes dans la mesure où ceux-ci présentent des limitations à leur organisation ou à la représentation des travailleurs agricoles⁹⁶⁹. Par exemple, on se rappellera que certains syndicats ont connu des réticences à inclure les travailleurs migrants dans leurs actions. C'est pourquoi on leur demande de mettre en place des structures pour mobiliser et organiser les TAS avec une attention particulière pour les travailleurs migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non⁹⁷⁰. Les travailleurs migrants sont en effet d'une importance particulière d'abord de par leur nombre croissant et ensuite par leur plus grande vulnérabilité. Les syndicats doivent appliquer les principes de bonne gouvernance, de transparence, de responsabilité et de démocratie, au sein de leur propre structure⁹⁷¹. Ils devront aussi potentiellement développer des alliances et des liens stratégiques, notamment au sein des communautés rurales, surtout quand la syndicalisation est refusée dans une entreprise⁹⁷².

Afin d'aider l'OIT, les syndicats doivent également identifier les contraintes institutionnelles et législatives au niveau national en matière de liberté syndicale afin de relever les défis qu'elles posent⁹⁷³. Ils doivent signaler à l'OIT les entraves et obstacles à la liberté syndicale qu'ils constatent. Pour que les syndicats agricoles puissent accomplir ces objectifs, l'Agenda reconnaît qu'il faille renforcer les ressources humaines et financières des organisations, ressources nécessaires pour sensibiliser les travailleurs au syndicalisme et aux avantages des actions collectives, favoriser l'alphabétisation des travailleurs agricoles et faire des campagnes de sensibilisation sur les lacunes en travail décent en agriculture⁹⁷⁴.

Les gouvernements sont sollicités par l'Agenda pour garantir l'application universelle de la liberté syndicale : ainsi, les législations nationales privant *de iure* ou *de facto* les TAS de leur droit d'organisation devront être revues et corrigées⁹⁷⁵. Plus spécifiquement, les gouvernements doivent s'assurer que la législation s'applique à tous, y compris les travailleurs migrants et qu'elle ne dissuade pas les syndicats d'exercer de saines fonctions d'organisation, de négociation collective et de règlement des litiges, tout en élaborant ces

⁹⁶⁹ Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture, *supra* note 956 au para 16(a).

⁹⁷⁰ *Ibid* au para 16(b).

⁹⁷¹ *Ibid* au para 16(c).

⁹⁷² *Ibid* aux para 16(d) et (e).

⁹⁷³ *Ibid* au para 16 (f).

⁹⁷⁴ *Ibid* au para 19.

⁹⁷⁵ *Ibid* au para 20.

politiques en collaboration avec les partenaires sociaux⁹⁷⁶. La volonté d'accueillir des investissements étrangers ou d'améliorer l'exportation ne doit pas l'emporter sur la protection de la liberté syndicale et le droit de négociation collective ; ainsi le commerce équitable devrait être promu comme meilleure option pour ne pas aggraver la pauvreté⁹⁷⁷.

Selon les prescriptions de l'Agenda pour un travail décent en agriculture, les stratégies de développement rural élaborées par les gouvernements devraient adopter une vision large qui encourage des résultats sociaux positifs pour toute la population et non pas se concentrer essentiellement sur les zones urbaines ; ces stratégies doivent favoriser l'alphabétisation des populations rurales, l'amélioration de leur mobilité, leur formation et leurs possibilités d'emploi⁹⁷⁸. Les gouvernements devraient intégrer les thèmes et priorités de l'Agenda pour un travail décent, en soutenant le rôle des syndicats et en leur donnant un droit de consultation afin qu'ils puissent participer à l'élaboration des politiques les concernant⁹⁷⁹. Les gouvernements doivent également reconnaître la négociation collective comme étant le meilleur moyen pour négocier les conditions de travail⁹⁸⁰.

L'Agenda pour un travail décent dans l'agriculture prend aussi la peine de souligner l'importance pour les pays d'arriver à un accord sur l'agriculture - alors que les négociations stagnent à l'OMC - qui tienne compte des fermiers et des travailleurs agricoles pauvres, surtout dans les pays dépendant de l'exportation de matières premières. Les États doivent éliminer les subventions à l'exportation des produits agricoles, réduire les soutiens domestiques qui faussent les échanges, supprimer les obstacles à l'accès au marché pour les produits agricoles des pays en développement, tout en renforçant le traitement spécial accordé à ceux-ci, et veiller à une plus grande cohésion de la politique mondiale et l'intégration de l'agenda du développement durable dans les travaux de l'OMC⁹⁸¹.

Finalement, l'Agenda encourage les employeurs à prendre note des résultats du Colloque de 2003 sur le travail décent dans l'agriculture afin qu'ils reconnaissent les déficits en matière de travail décent et s'engagent à travailler avec les syndicats, les gouvernements et le BIT, pour atteindre les objectifs de l'Agenda. On constate dans cet

⁹⁷⁶ Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture, *supra* note 956 au para 21.

⁹⁷⁷ *Ibid* aux para 22-23.

⁹⁷⁸ *Ibid* au para 24.

⁹⁷⁹ *Ibid* aux para 25-26.

⁹⁸⁰ *Ibid* au para 26 : l'Agenda priorise la négociation collective par rapport aux codes de conduite adoptés par les entreprises, dans la mesure où ces derniers, des instruments de *soft law* unilatéraux, ne peuvent se substituer à une convention collective dûment négociée. Les codes de conduite servent essentiellement à consolider et améliorer la qualité des négociations, en tant que compléments à la convention.

⁹⁸¹ *Ibid* au para 27.

Agenda que le rôle des syndicats est fondamental pour l'amélioration générale des conditions de travail et de vie des travailleurs agricoles. L’OIT doit renforcer les capacités et la protection des organisations syndicales ; celles-ci doivent redoubler les efforts au niveau national, alors que les gouvernements sont appelés à éliminer toute entrave à l’existence et au bon fonctionnement des syndicats. Ainsi, dans un contexte de mondialisation, le dialogue social, c'est-à-dire la participation de toutes les parties prenantes aux débats, est primordial pour la protection des droits des travailleurs.

Toujours dans l’optique d’encourager la prise en compte des normes du travail dans la mondialisation économique, la CIT a adopté par acclamation à sa 97^e session la *Déclaration de l’OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)*⁹⁸² (ci-après « *Déclaration de 2008* »). La Déclaration, qui « institutionnalise » le concept de « travail décent », est « l’expression de la vision contemporaine de la mission de l’OIT à l’ère de la mondialisation [et] une ferme affirmation des valeurs de l’Organisation »⁹⁸³. Elle vise à mettre l’Agenda du travail décent au centre des politiques de l’OIT et, en ce sens, emprunte un langage similaire dans l’insistance sur les moyens techniques pour réaliser les piliers du travail décent - emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail - qui sont nommés comme étant des « objectifs stratégiques », plutôt que des normes.

La *Déclaration de 2008* est beaucoup plus longue que la *Déclaration de 1998*. Elle introduit d’abord une mise en contexte approfondie, définissant la mondialisation et ses conséquences positives et négatives sur les travailleurs. Ainsi, la mondialisation, par la coopération et l’intégration économiques, a permis à certains pays de bénéficier d’une bonne croissance économique et de la création d’emplois, mais a également entraîné pour d’autres ou certains secteurs l’instabilité économique par l’inégalité des revenus, la persistance de la pauvreté ou la précarisation des emplois⁹⁸⁴. Sur cette toile de fond, l’OIT voit son rôle dans la promotion et la réalisation de la justice sociale comme primordial, compte tenu de son mandat défini à la *Constitution de l’OIT* de 1919 et dans la *Déclaration*

⁹⁸² *Déclaration de 2008*, *supra* note 626.

⁹⁸³ Juan Somavia, préface à la *Déclaration de 2008*, en ligne : Déclaration de l’OIT sur la justice sociale pour une mondialisation juste <<http://www.ilo.org>>. Le titre de la *Déclaration de 2008* ne fait pourtant aucune mention du concept du travail décent, résultat des sensibilités du groupe des employeurs qui estimaient que le concept devait être déterminé au niveau national plutôt qu’international (voir Drouin et Duplessis, *supra* note 921 à la p 18).

⁹⁸⁴ *Déclaration de 2008*, *supra* note 626, préambule.

de Philadelphie de 1944 et des exigences de la *Déclaration de 1998* pour la protection des principes et droits fondamentaux au travail⁹⁸⁵.

Le préambule de la *Déclaration de 2008* constate également que le concept de travail décent fait consensus au sein de la communauté internationale comme moyen de relever les défis de la mondialisation ; il est fait référence notamment au Sommet mondial pour le développement social de Copenhague de 1995 et au Sommet mondial des Nations Unies de 2005, où les objectifs du plein-emploi productif et du travail décent pour tous ont été considérés fondamentaux pour l'accomplissement d'une mondialisation équitable⁹⁸⁶.

La première partie de la *Déclaration de 2008* énumère les quatre piliers du travail décent - ou objectifs stratégiques - et explique la pertinence de leur choix pour l'accomplissement de la justice sociale⁹⁸⁷. Ainsi, promouvoir le dialogue social vise à adapter la mise en œuvre des normes du travail aux besoins de chaque pays, à traduire le développement économique en progrès social, à faciliter la formation d'un consensus aux niveaux national et international sur les politiques du travail décent et à rendre effectives la législation et les institutions du travail⁹⁸⁸. Quant aux principes et droits fondamentaux au travail, la *Déclaration de 2008* affirme que la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective « sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques »⁹⁸⁹, surtout qu'elles constituent l'outil par excellence pour le dialogue social.

La *Déclaration de 2008* réaffirme que les normes du travail ne peuvent être utilisées à des fins commerciales protectionnistes, mais exprime également son contraire de manière inédite : les États ne peuvent pas non plus justifier la violation des principes et droits fondamentaux par l'avantage comparatif légitime que cela lui donne⁹⁹⁰. Cette précision vient réitérer le fait que le travail n'est pas une marchandise et que les normes du travail ne

⁹⁸⁵ *Déclaration de 2008*, *supra* note 626, préambule. Le préambule élabore sur ce mandat, soit l'affirmation que le travail n'est pas une marchandise et que la pauvreté constitue un danger pour tous, l'obligation de l'OIT d'accorder un soutien aux États dans la mise en œuvre des normes du travail, et la charge d'examiner sous l'angle de la justice sociale les politiques économiques et financières internationales.

⁹⁸⁶ *Ibid* ; Voir *Document final du Sommet mondial de 2005*, Doc off AG NU, 60^e sess, 2005, Doc NU A/60/L1 au para 47 [Document final du Sommet mondial de 2005]. Le Sommet mondial des Nations Unies de 2005 s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005 à New York pendant la 60^e Assemblée générale des Nations unies, en ligne : Sommet mondial 2005 <<http://www.un.org/french/summit2005>>.

⁹⁸⁷ *Déclaration de 2008*, *supra* note 626, art I(A). L'article I(B) précise que les quatre piliers sont indissociables et interdépendants, rajoutant que l'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination sont des questions transversales à prendre en compte pour chaque objectif. L'article I(C) prévoit qu'il revient aux membres de déterminer comment accomplir les objectifs stratégiques de la Déclaration.

⁹⁸⁸ *Ibid*, art I(A)iii).

⁹⁸⁹ *Ibid*, art I(A)iv).

⁹⁹⁰ *Ibid*.

peuvent être écartées sous prétexte d'entraves au commerce, principes qui sont à la base des travaux de l'OIT depuis sa création⁹⁹¹.

La deuxième partie de la *Déclaration de 2008* prévoit les méthodes de mise en œuvre des quatre objectifs stratégiques. L'OIT est appelée à revoir et adapter ses pratiques institutionnelles pour améliorer sa gouvernance et ses capacités afin de mieux comprendre les besoins de ses membres pour l'accomplissement des quatre objectifs stratégiques ; de renforcer et coordonner la coopération technique et son expertise ; de partager ses connaissances sur les synergies entre les objectifs stratégiques ; de fournir une assistance aux membres qui le demandent pour la promotion des objectifs stratégiques dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux ; et d'établir de nouveaux partenariats avec des entités non étatiques et des acteurs économiques comme les entreprises multinationales ou les syndicats⁹⁹². Les États membres quant à eux doivent mettre tout en œuvre pour la réalisation et la mise en œuvre des objectifs stratégiques⁹⁹³. La collaboration interinstitutionnelle est encore encouragée pour la mise en œuvre de la *Déclaration de 2008*⁹⁹⁴.

Il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions de la *Déclaration de 2008* dont le langage, pour certains, manque de clarté sur son contenu⁹⁹⁵, mais elle devrait techniquement mener à une restructuration des travaux de l'OIT, à en juger par les engagements pris en ce sens tout au long de la Déclaration : « la finalité de ce recentrage est, pour l'Organisation, de fournir une meilleure coopération technique à ses États Membres »⁹⁹⁶. Cette insistance sur les méthodes plutôt que le « contenu »⁹⁹⁷ semble établir de manière non équivoque l'adoption d'une approche plus souple dans les travaux de

⁹⁹¹ *Constitution de l'OIT* de 1919, *supra* note 37, art 41, réitérée dans *Déclaration de Philadelphie* de 1944, *ibid*.

⁹⁹² Déclaration de 2008, *supra* note 626, art II(A).

⁹⁹³ *Ibid*, art II(B) : les méthodes suggérées pour les États sont l'adoption de stratégies nationales et régionales pour le travail décent, l'établissement d'indicateurs et de statistiques, l'amélioration de la ratification et de l'application des conventions internationales du travail, la promotion de l'entreprise durable et l'échange entre États des bonnes pratiques.

⁹⁹⁴ *Ibid*, II(C). La Déclaration prévoit également en annexe une procédure de suivi de la Déclaration, prévoyant entre autres la rédaction d'un rapport par le BIT sur l'évaluation de son impact, évaluation à laquelle pourront participer les organisations multilatérales intéressées.

⁹⁹⁵ La Hovary, *supra* note 527 à la p 229. On reproche entre autres à la *Déclaration de 2008* d'utiliser un langage si technique que son appropriation en dehors de l'OIT pourrait soulever des difficultés (Drouin et Duplessis, *supra* note 916 à la p 18).

⁹⁹⁶ Duplessis, « abrégé », *supra* note 715 à la p 129.

⁹⁹⁷ *Ibid* à la p 130 ; Drouin et Duplessis, *supra* note 916 à la p 19.

l'organisation au détriment du discours normatif, tendance qui se dessinait depuis quelques années, notamment avec l'adoption de la *Déclaration de 1998*⁹⁹⁸.

La *Déclaration de 2008* souffre également de manque de clarté quant à la pertinence du concept du travail décent dans un contexte rural. Toutefois, en marge de son adoption, la CIT s'est également attardée à la question des liens de plus en plus affirmés établis entre le développement rural, la réduction de la pauvreté et le sort des TAS. En effet, le Conseil d'administration de l'OIT a également inscrit à l'ordre du jour de la 97^e session (2008) de la CIT la question de la promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté⁹⁹⁹. Le rapport présenté en lien avec ce sujet explique que la promotion du travail décent en zone rurale est essentielle pour la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement de réduction de la pauvreté et de la faim¹⁰⁰⁰ : « l'emploi est le chaînon manquant entre la croissance et la réduction de la pauvreté »¹⁰⁰¹. Selon le rapport, l'adoption des OMD en 2000 a dégagé un consensus sur les multiples aspects de la pauvreté et la nécessité d'une réponse intégrée ; or, ces aspects sont tous exacerbés en zones rurales où l'agriculture occupe la plupart des travailleurs¹⁰⁰². Ainsi, la réalisation des OMD des Nations Unies exige une meilleure gouvernance nationale et internationale ainsi que l'amélioration de l'accès au marché¹⁰⁰³.

Le Rapport sur la promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté indique également que l'Agenda du travail décent a trouvé sa place dans l'échiquier mondial du développement, étant reconnu comme un complément à la réalisation des OMD et comme un outil utile pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale¹⁰⁰⁴. L'Agenda offre des possibilités pour le développement et l'emploi agricoles, offrant des mesures et des programmes concrets¹⁰⁰⁵. Rappelant les principes et droits fondamentaux au travail, le rapport réitère que ceux-ci sont bafoués dans les régions rurales¹⁰⁰⁶. Les travailleurs ruraux se heurtent à des obstacles législatifs - exclusion explicite ou dans l'application des lois - et

⁹⁹⁸ Drouin et Duplessis, *supra* note 916 à la p 19.

⁹⁹⁹ Voir Rapport OIT 2008, « Emploi rural », *supra* note 43.

¹⁰⁰⁰ *Ibid* à la p 1.

¹⁰⁰¹ *Ibid* à la p 9.

¹⁰⁰² *Ibid* à la p 3.

¹⁰⁰³ *Ibid* à la p 7.

¹⁰⁰⁴ *Ibid* aux pp 3 et 8. Le rapport fait référence aux travaux de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation qui a reconnu l'utilité de l'agenda du travail décent.

¹⁰⁰⁵ *Ibid* à la p 8 : le rapport donne l'exemple de l'élaboration de programmes par pays sur la promotion du travail décent.

¹⁰⁰⁶ *Ibid* à la p 46.

des problèmes pratiques - pauvreté, informalité, dépendance à l'employeur, proportion élevée de femmes, relation de travail atypique¹⁰⁰⁷.

Sur le dialogue social¹⁰⁰⁸, le Rapport sur la promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté indique que : « dans les zones rurales, combler les déficits de représentation est essentiel pour remédier au manque de protection juridique et sociale, d'accès aux biens de production et de services publics »¹⁰⁰⁹. Ainsi, le manque d'infrastructures et d'institutions fortes en zones rurales justifierait encore plus la nécessité du dialogue social, afin de combler le déficit institutionnel et d'adapter les solutions de développement à la réalité rurale. Encore une fois, on insiste sur les problèmes pratiques en agriculture : le rapport suggère d'explorer de nouvelles formes d'organisation qui pourraient être mieux adaptées à la réalité rurale et d'améliorer les capacités économiques des travailleurs ruraux pour qu'ils se fassent entendre¹⁰¹⁰.

Le Rapport sur la promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté met finalement l'accent sur l'importance de la bonne gouvernance, qui « se caractérise principalement par des règles justes et appliquées de façon impartiale et par l'observation de principes tels que ceux de participation, d'équité, d'intégrité, de responsabilité, de transparence et d'efficacité qui sont les fondements de l'action publique »¹⁰¹¹. La gouvernance est donc un processus politique, mais dont l'exercice ne relève pas exclusivement de l'État ; il exige plutôt la participation de toutes les parties prenantes, notamment les travailleurs, à travers le dialogue social et la liberté syndicale¹⁰¹². La notion de gouvernance, inspirée du secteur privé, aurait acquis, selon le rapport, une attention accrue en réaction au 8^e Objectif du Millénaire pour le développement qui vise à mettre en place un partenariat mondial pour le développement et demande de mettre l'accent sur la bonne gouvernance, le développement

¹⁰⁰⁷ Rapport OIT 2008, « Emploi rural », *supra* note 43 à la p 101.

¹⁰⁰⁸ L'OIT offre une définition du dialogue social : « La définition du dialogue social proposée par l'OIT inclut toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. Il peut se présenter sous la forme soit d'un processus tripartite, dans lequel le gouvernement serait officiellement partie au dialogue, soit de relations bipartites impliquant uniquement la main-d'œuvre et la direction (ou les syndicats et les organisations d'employeurs), avec ou sans la participation indirecte du gouvernement. La concertation peut être informelle ou institutionnalisée, mais le plus souvent elle est les deux à la fois. Elle peut avoir lieu aux plan national ou régional ou au niveau de l'entreprise. Enfin, elle peut être interprofessionnelle, sectorielle, ou une combinaison des deux », voir OIT, en ligne : Dialogue social <<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/themes/sd.htm>>.

¹⁰⁰⁹ Rapport OIT 2008, « Emploi rural », *supra* note 43 à la p 46.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

¹⁰¹¹ *Ibid* à la p 117.

¹⁰¹² *Ibid.*

et la réduction de la pauvreté aux niveaux national et international¹⁰¹³. Le dialogue social est donc perçu comme une contribution essentielle à la bonne gouvernance dans le monde du travail puisqu'il sert à consulter les personnes concernées. Pour permettre le dialogue social, il faut toutefois que des conditions de base soient présentes, la plus importante étant le respect du droit fondamental à la liberté syndicale et à la négociation collective¹⁰¹⁴. En effet, la négociation collective est considérée comme l'une des formes les plus répandues de dialogue social¹⁰¹⁵.

Les conclusions du rapport de 2008 sur la promotion de l'emploi rural ont été reprises pour l'essentiel dans la *Résolution concernant la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté*, adoptée en 2008 par la CIT (ci-après « *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* »)¹⁰¹⁶. Cette résolution vise à clarifier la portée des activités en faveur du développement rural dans le cadre de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT et demande ainsi au Conseil d'administration de l'OIT à en tenir compte dans toute activité future concernant la promotion de l'emploi rural¹⁰¹⁷. Elle explique que le secteur rural a acquis une importance particulière dans les dernières années dû à la persistance de la pauvreté dans les campagnes, la mondialisation, la crise et la pénurie alimentaire, ainsi que la hausse récente des prix de la nourriture¹⁰¹⁸.

La *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* est intéressante car elle met en contexte le secteur agricole : expliquant l'importance historique de l'agriculture, elle explique ce qu'est devenu le secteur de nos jours, son importance dans les marchés des PED, la persistance de la pauvreté, le dysfonctionnement des institutions publiques gérant le secteur et les particularités du travail agricole, caractérisé par des conditions déplorables¹⁰¹⁹. Selon la résolution, les défis à relever ne peuvent se faire uniquement au niveau national¹⁰²⁰ et elle propose donc des stratégies internationales pouvant améliorer le sort des TAS, à travers le cadre de l'Agenda du travail décent.

¹⁰¹³ Rapport OIT 2008, « Emploi rural », *supra* note 43 à la p 118.

¹⁰¹⁴ *Ibid* à la p 122. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent également être dotées de moyens techniques suffisants et accéder à l'information nécessaire pour participer au dialogue. Les gouvernements sont tenus de créer un environnement facilitateur pour l'exercice des droits d'association.

¹⁰¹⁵ *Ibid* à la p 123.

¹⁰¹⁶ Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956.

¹⁰¹⁷ *Ibid*, préambule.

¹⁰¹⁸ *Ibid* au para 3.

¹⁰¹⁹ *Ibid* aux para 4-9.

¹⁰²⁰ *Ibid* au para 10.

Parmi ces stratégies, il y a évidemment des mesures pour l'amélioration de la productivité des entreprises agricoles, qui devrait entraîner la création d'emplois¹⁰²¹. En ce sens, la résolution se révèle clairement un outil de gouvernance mondiale contemporaine, car elle intègre des notions économiques sortant du mandat étroit de l'OIT qui est l'élaboration de normes du travail. En encourageant la croissance et des politiques macroéconomiques plus appropriées, comme celles au niveau de l'investissement, l'importance de développer des infrastructures rurales solides et d'améliorer les technologies, le BIT adopte un langage nouveau. Il ne suffit plus d'élaborer des normes au sein de la CIT pour qu'ensuite les États les intègrent dans leurs législations nationales. Le secteur agricole des PED démontre à quel point les problèmes en agriculture vont au-delà d'un simple manque de volonté politique.

La *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* établit des principes directeurs pour parvenir au développement rural : le BIT devra promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales¹⁰²², les gouvernements devront revoir leurs législations nationales du travail pour l'étendre à tous les travailleurs ruraux, notamment en ce qui concerne la liberté d'association et le droit à la négociation collective, ainsi que l'égalité de traitement pour les femmes, les travailleurs migrants et les travailleurs indigènes¹⁰²³. Toujours suivant la Résolution, le dialogue social et la participation dans la prise de décision dans les politiques sur l'emploi, le développement rural, l'agriculture, sont nécessaires pour assurer une bonne gouvernance au niveau national :

Une bonne gouvernance recouvre le tripartisme, la politique de l'emploi et l'inspection du travail. Qui dit bonne gouvernance dit possibilité de se faire entendre et responsabilité, ainsi que mise en place d'une infrastructure juridique permettant l'établissement d'institutions publiques prévisibles, transparentes et fiables sur la durée¹⁰²⁴.

La *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* insiste énormément sur l'importance du dialogue social qui passe par la liberté syndicale et le droit de négociation collective¹⁰²⁵. Il faut garantir la protection législative des travailleurs ruraux, alors que celle-ci présente des

¹⁰²¹ Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956 au para 12.

¹⁰²² *Ibid* au para 41. Voir *supra* note 630 pour la liste des conventions fondamentales.

¹⁰²³ Sur les exigences face au gouvernement, voir Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956 aux para 42-45 et 71.

¹⁰²⁴ *Ibid* aux para 58-59.

¹⁰²⁵ *Ibid*. Voir notamment les paragraphes 32(v) et 32(vi) qui exigent la protection de la liberté syndicale et de la négociation collective pour faciliter la création et le développement d'entreprises rurales durables.

lacunes dans de nombreux pays, en particulier en ce qui concerne la liberté syndicale¹⁰²⁶. On souligne l'importance de conventions collectives en zones rurales où les lois du travail sont souvent peu connues et mal appliquées¹⁰²⁷. On encourage également le dialogue social en ce qui a trait à la fixation des salaires et aux questions de réformes agraires¹⁰²⁸. Évidemment, les associations de travailleurs et d'employeurs sont considérées nécessaires pour parvenir à un véritable dialogue social, ainsi que des institutions du marché du travail plus fortes¹⁰²⁹.

La *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* est un instrument de *soft law*, marquant encore une fois la tendance nette prise par l'OIT à recourir à ce type d'instrument¹⁰³⁰. Cet instrument est récent et ses effets réels restent à être démontrés, mais on peut noter déjà un de ses avantages : l'OIT signale clairement que les TAS sont encore et toujours au cœur de ses préoccupations. Si les Déclarations de l'OIT de 1998 et de 2008 sont vagues et ne tiennent pas compte des situations particulières existantes dans le monde du travail, la *Résolution de 2008 sur l'emploi rural* vient rappeler que le secteur agricole demeure un sujet primordial pour l'OIT, qui est encore une fois encouragée à poursuivre sa collaboration avec la FAO, ainsi qu'à mettre à profit ses connaissances et sa structure tripartite dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté dans les zones rurales¹⁰³¹. L'insistance sur l'importance de régler les problèmes en agriculture véhiculée dans cette résolution a-t-elle réussi à attirer l'attention de l'ensemble du système multilatéral international ? C'est ce que nous verrons dans la prochaine section.

iii. Collaboration interinstitutionnelle et nouvelle gouvernance au sein des Nations Unies : l'OIT et la FAO protectrices des travailleurs agricoles

Outre la bonne gouvernance nationale, le 8^e Objectif du Millénaire des Nations Unies (OMD) invite au partenariat interinstitutionnel pour l'accomplissement des objectifs de développement¹⁰³². La collaboration entre organisations internationales - ce qui inclut

¹⁰²⁶ Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956 aux para 38 et ss.

¹⁰²⁷ *Ibid* au para 60. L'adoption de conventions collectives peut faire en sorte de mieux faire connaître les droits et devoirs des travailleurs et des employeurs et d'énoncer des principes et méthodes efficaces de gouvernance du milieu du travail.

¹⁰²⁸ *Ibid* aux para 61-62.

¹⁰²⁹ *Ibid* aux para 34 et 63 : on encourage le dialogue social à tous les niveaux, national, régional et local. Le dialogue au niveau international est également encouragé, notamment par la conclusion d'accords-cadres internationaux entre multinationales et fédérations syndicales (*ibid* aux para 64-65).

¹⁰³⁰ Sur cette tendance prise par l'OIT, voir Drouin et Duplessis, *supra* note 916.

¹⁰³¹ Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956 au para 75.

¹⁰³² Sur les OMD, voir *supra* note 47.

également le travail des agences spécialisées des Nations Unies - revêt un caractère particulier pour l'agriculture, puisque, comme nous l'avons vu en première partie, il s'agit d'un secteur qui touche plusieurs domaines d'intérêts sur la scène internationale, par exemple les droits du travail, le commerce international, les enjeux des migrations et la réduction de la pauvreté. L'agriculture recoupe donc le travail de plus d'une institution internationale.

La collaboration interinstitutionnelle n'est pourtant pas une donnée nouvelle du système multilatéral et les organisations internationales ont souvent cherché à coordonner leurs activités quand leurs champs de compétence se chevauchaient, comme c'est le cas en matière de protection des travailleurs migrants¹⁰³³. Dans le cas de l'OIT, l'article 12 de la *Constitution de 1919* enjoint l'organisation à collaborer « dans le cadre de la présente Constitution, avec toute organisation internationale générale chargée de coordonner les activités d'organisations de droit international public ayant des tâches spécialisées et avec les organisations de droit international public ayant des tâches spécialisées dans des domaines connexes »¹⁰³⁴. L'article 12 prévoit également la possibilité de travailler avec des organisations internationales non gouvernementales, comme des organisations internationales de travailleurs ou d'agriculteurs. La *Déclaration de Philadelphie* de 1944, annexée à la *Constitution de l'OIT*, réitère l'importance pour l'organisation de collaborer avec les autres organisations internationales dans l'accomplissement de ses objectifs¹⁰³⁵. L'ONU et l'OIT se sont entendues dès 1946 sur un accord de coopération reconnaissant cette dernière comme agence spécialisée sur la protection des droits des travailleurs¹⁰³⁶.

Le 8^e OMD ne fait tout au plus qu'encourager une action plus soutenue dans le domaine du partenariat international. Nous examinerons maintenant certaines de ces collaborations entre l'OIT et ses consœurs concernées directement ou indirectement par les TAS dans le

¹⁰³³ Voir les commentaires à ce sujet à la p 128, ci-dessus.

¹⁰³⁴ *Constitution de l'OIT*, *supra* note 37, art 12(1).

¹⁰³⁵ *Déclaration de Philadelphie*, *supra* note 37, art IV : « Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entièvre collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples ».

¹⁰³⁶ Odero et Travieso (I), *supra* note 665 à la p 168 ; voir *Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail*, Bulletin officiel du BIT, Vol XXIX, 1946, n° 4.

système multilatéral, en insistant sur ses relations avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹⁰³⁷. Étant donné que les questions de pauvreté et de sécurité alimentaire ont de nombreuses incidences sur les TAS, il faut évidemment évaluer comment les agences spécialisées dans ces deux domaines traitent plus spécifiquement du rôle des TAS dans les initiatives de développement. Des quelques exemples qui suivent, une conclusion s'impose : les TAS n'ont pas l'appui qu'ils devraient avoir compte tenu de leur importance.

La complexité et les multiples facettes du secteur agricole cernées en première partie exigent une collaboration interinstitutionnelle entre les organisations internationales dans le domaine. Shefrin mentionnait dès les années 80 que les agences internationales en

¹⁰³⁷ Nous relaterons ici essentiellement les relations de l'OIT avec d'autres organisations publiques internationales sur la question des TAS, sans s'attarder sur sa participation dans des initiatives privées ou bilatérales de promotion des normes du travail. Le rapport de l'OIT de 2008 sur la situation de la liberté d'association (*supra* note 414) présente un aperçu de ces nombreuses initiatives. Ainsi, l'OIT participe à l'élaboration de clauses sociales à intégrer au sein d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux. Ces accords font de plus en plus référence aux normes internationales du travail, incluant la liberté d'association et la négociation collective (*ibid* à la p 41). Le BIT est également entré en partenariat avec la Société financière internationale (SFI) du groupe de la Banque mondiale, qui œuvre principalement au développement des entreprises privées. La SFI exige depuis 2006 différents critères de performance environnementale et sociale comme conditions de prêts, le critère de performance 2, élaboré avec l'aide du BIT, alignant les politiques de prêt à différentes normes internationales du travail, notamment les *Conventions* n°87 et n°98 (voir *ibid* à la p 38). Selon le critère de performance 2, les clients de la SFI ne peuvent dissuader les travailleurs à constituer ou à adhérer à une association ni à négocier collectivement leurs conditions de travail et ce peu importe la législation nationale en vigueur. Ils ne peuvent non plus prendre des mesures discriminatoires à l'égard de travailleurs exerçant leurs droits et doivent respecter les conventions collectives en vigueur. Le secteur agro-alimentaire est un des secteurs d'investissement de la SFI et les clients de la SFI œuvrant en agriculture doivent respecter le critère de performance 2 (pour consulter les critères de performance de la SFI, voir en ligne : SFI - Performance Standards and Guidance Notes <<http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>>). La Banque mondiale a également ajouté depuis 2007 les critères de la liberté d'association et le droit de négociation collective dans son processus d'appel d'offres (voir Rapport OIT 2008, « liberté d'association », *supra* note 414 à la p 38). Plusieurs autres banques d'investissements régionales ont emboîté le pas à la Banque mondiale, ce qui est encourageant : « L'engagement des investisseurs, tant publics que privés, d'intégrer les principes énoncés dans les normes du travail, notamment celles relatives à la liberté d'association et à la négociation collective, dans leurs décisions d'investissement constitue une avancée importante » (*ibid* à la p 40). Le Rapport de l'OIT de 2008 souligne toutefois les difficultés qui demeurent, notamment celle d'obtenir des informations sur la réelle performance en matière de liberté d'association et de négociation collective, les banques étant souvent mal outillées pour échanger avec leurs clients (*ibid*). L'OIT et la SFI ont également créé en 2007 le programme « Travailler mieux » qui vise à améliorer les conditions de travail dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, tout en améliorant la compétitivité et la situation des entreprises. Le programme a géré des projets pilotes dans trois pays évaluant les performances des normes du travail dans les entreprises (voir OIT, communiqué « Ensemble l'OIT et la SFI promeuvent le programme « Travailler mieux » dans les processus mondiaux : Une interview avec Ros Harvey, Directrice du Programme mondial Travailler mieux de l'OIT et de la SFI » (17 septembre 2007), en ligne : Centre de presse de l'OIT <<http://www.ilo.org/communication>>). Toutes ces initiatives de l'OIT visent évidemment à toucher plus directement les entreprises, acteurs clés de la mondialisation, que les conventions internationales du travail n'atteignent pas directement. Dans l'optique où le travail agricole est un travail isolé, traiter directement avec l'employeur peut avoir plus de répercussions, surtout si l'Etat est trop faible politiquement et financièrement pour assurer des institutions du travail fiables.

agriculture avaient de toute évidence des difficultés à régler les problèmes initialement visés par leur création, étant donné le nombre croissant de personnes souffrant de la faim et la baisse d'autosuffisance en nourriture des PED¹⁰³⁸. Shefrin indiquait à l'époque qu'une partie de la solution résidait dans la collaboration entre les agences spécialisées de l'ONU¹⁰³⁹. En parlant des défis de l'agriculture :

*To accomplish the tasks of the 1980s will require a maximum joint effort by the countries and by the agencies. [...] The agencies are under pressure to deliver solutions to the problems of agriculture more effectively and to apply these solutions in a co-ordinated manner*¹⁰⁴⁰.

On peut sans doute transposer ces commentaires à la situation prévalent en ce début de 21^e siècle, dans la mesure où les conditions de pauvreté et d'insécurité alimentaire n'ont guère changé, si ce n'est qu'elles se sont aggravées.

L'OIT avait compris l'enjeu de la coopération en matière agricole dès ses premières activités normatives dans le domaine. Nous avons vu comment la Cour permanente de justice internationale avait confirmé en 1922 la compétence de l'OIT sur les travailleurs agricoles. Il existait également à l'époque une agence spécialisée dans le domaine alimentaire et agricole, l'International Institute of Agriculture (IIA)¹⁰⁴¹. Or, la délimitation des compétences respectives des deux organisations avait déjà été réglée entre elles¹⁰⁴².

En janvier 1922, une rencontre entre le personnel de l'OIT et de l'IIA¹⁰⁴³ a été organisée pour discuter des sphères respectives d'action de leurs organisations et pour s'engager à établir une collaboration continue à travers un organisme commun, le *Joint Advisory Committee on Agricultural Questions*¹⁰⁴⁴. Ce Comité pouvait être consulté par l'une ou l'autre et était constitué par trois membres de chaque organisation. Le but du

¹⁰³⁸ Shefrin, *supra* note 3 à la p 264.

¹⁰³⁹ *Ibid* aux pp 264-265 et 288.

¹⁰⁴⁰ *Ibid* à la p 288.

¹⁰⁴¹ L'IIA a été créée en 1905 à Rome par David Lubin avec l'aide du Roi d'Italie et instituée en organisation internationale en 1906 lors du premier congrès de l'IAA ayant réuni 40 États. L'IAA était indépendante de la SdN. Après la Deuxième Guerre mondiale, elle a été intégrée dans le système des Nations Unies pour devenir la Food and Agricultural Organization (FAO) (Voir 1^{ère} session de la Conférence de la FAO, Québec, 16 octobre au 1^{er} novembre 1945, en ligne : Rapports de la Conférence de la FAO <<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/conference0/gsb-conference-reports/fr/>>. Voir aussi *Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, adopté à Québec le 16 octobre 1945, en ligne : <<http://www.fao.org/Legal/treaties/treaty-f.htm>>. La FAO devient ainsi une institution spécialisée des Nations Unies, conformément aux articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies (*supra* note 751)).

¹⁰⁴² Auteur inconnu, « Agriculture and the International Labour Organisation », *supra* note 635 à la p 648.

¹⁰⁴³ À travers l'*Advisory Committee on Agriculture*, institué par le Conseil d'administration de l'OIT à la même époque (voir *ibid*).

¹⁰⁴⁴ *Ibid*.

Comité était de répondre aux questions qui lui étaient adressées en tenant compte de l'objectif de coordination des activités et l'évitement de la duplication des travaux¹⁰⁴⁵.

Suite à la Deuxième Guerre mondiale et la restructuration majeure du système public international, l'IIA a été remplacée dans ses fonctions par la FAO, devenue agence spécialisée des Nations Unies en 1946, tout comme l'OIT¹⁰⁴⁶. Afin d'éviter que les travaux des nombreuses organisations intéressées par la question agricole s'empêtent, la FAO a signé une douzaine d'accords définissant les domaines de responsabilité entre les institutions, les niveaux de consultations et les domaines de coopération¹⁰⁴⁷. Il est logique qu'un tel réseau existe car aucune agence en agriculture ne pourrait traiter seule d'un domaine aussi vaste et complexe¹⁰⁴⁸. Les objectifs des agences sont tous les mêmes selon Shefrin :

*promote welfare of the individual and the community by furthering separate and collective action for the purpose of bettering the working, health, and living conditions of rural populations, increasing food production, securing improvements in the efficiency of production and distribution of all food and agricultural products, and raising levels of nutrition and standards of living of peoples in all countries*¹⁰⁴⁹.

Or, accomplir ces objectifs exige des actions à divers niveaux. Si la FAO est compétente de manière générale en matière d'agriculture, elle ne peut se passer des connaissances de l'OIT en matière de travail agricole. L'inverse est aussi vrai : la complexité du secteur agricole exige que l'OIT consulte l'expertise technique de la FAO en matière d'alimentation et de sécurité alimentaire afin que les normes du travail concernant les TAS reflètent la réalité sur le terrain. Dès 1947, c'est-à-dire peu de temps après la création de la FAO, l'OIT concluait un Accord de coopération avec cette dernière délimitant les modalités de leur collaboration¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁵ Auteur inconnu, « Agriculture and the International Labour Organisation », *supra* note 635 à la p 648.

¹⁰⁴⁶ Voir *Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, *supra* note 1041. La FAO a été créée pour examiner différentes questions d'actualité en agriculture, tels que les surplus agricoles, les violentes fluctuations des prix, l'incapacité des producteurs de matières premières à contrôler leur destinée, les famines, etc. (voir Shefrin, *supra* note 3 à la p 275).

¹⁰⁴⁷ *Ibid* aux pp 270-271. La mise en place d'un tel réseau de coordination était essentielle compte tenu du nombre d'agences concernées par le sujet. Il est même arrivé qu'un même pays tienne des positions différentes suivant les agences.

¹⁰⁴⁸ *Ibid* à la p 271.

¹⁰⁴⁹ *Ibid*.

¹⁰⁵⁰ *Accord entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, 11 septembre 1947, 18 RTNU 111. L'accord prévoit que les organisations s'inviteront pour leurs conférences respectives, qu'elles devront faciliter l'échange rapide d'information et de documents, et prévoit la coopération dans l'échange et l'élaboration de statistiques afin de ne pas dédoubler la collecte de données statistiques. L'Accord prévoit également la possibilité de créer un comité conjoint, mais ne précise pas les champs de collaboration. Voir également *Entente complémentaire relative à l'Accord entre*

Comme nous l'avons vu, la *Convention n°141* de l'OIT précise dans son préambule que l'OIT devra continuer de travailler en collaboration avec la FAO afin d'éviter les dédoublements de compétence et assurer une meilleure protection internationale¹⁰⁵¹. Rappelons que la *Convention n°141* établit pour la première fois dans une convention le lien entre travail agricole, développement et pauvreté. La FAO et l'OIT ont en effet compris l'importance d'assurer un meilleur sort aux petits fermiers et aux travailleurs sans terre pour parvenir à une croissance et un développement stable à long terme et, éventuellement, à une diminution de la pauvreté dans la mesure où ces groupes forment la couche la plus vulnérable des sociétés¹⁰⁵². Ainsi, sur les 800 millions de personnes sous-alimentées dans le monde, selon les estimations de 1996-1998, les $\frac{3}{4}$ sont des ruraux, parmi lesquels on retrouve les paysans mal équipés et les ouvriers agricoles mal payés¹⁰⁵³.

Peu de temps avant l'adoption de la *Convention n°141* en 1975 par l'OIT, l'Assemblée générale des Nations Unies convoquait la première Conférence mondiale de l'alimentation¹⁰⁵⁴ tenue sous l'égide de la FAO à Rome et au cours de laquelle fut adoptée la *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition* (1974)¹⁰⁵⁵. La Conférence de 1974 a demandé aux PED de prioriser dans leurs politiques nationales le développement rural et l'implantation de réformes agraires au bénéfice des petits fermiers et des travailleurs sans terre¹⁰⁵⁶. La Conférence a également mis l'accent sur l'aspect politique des problèmes en alimentation et donc de la responsabilité des institutions politiques des PED sur le sujet¹⁰⁵⁷.

La *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, quant à elle, rappelle d'abord les faits : grave crise alimentaire, aggravation de la pauvreté, nécessité de diminuer le fossé entre pays développés et pays en développement avec le support des institutions internationales, causes historiques de la faim et de la

l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Bulletin officiel du BIT, Vol XXVIII, 1955, n° 7.

¹⁰⁵¹ *Convention n° 141*, *supra* note 692, préambule.

¹⁰⁵² Shefrin, *supra* note 3 à la p 284.

¹⁰⁵³ Marcel Mazoyer, *Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation*, Rome, FAO, 2001 aux pp 3-4 [Mazoyer]. Aussi parmi les non ruraux sous-alimentés, on retrouve un bon nombre de membres des familles paysannes partis en exode vers les villes.

¹⁰⁵⁴ *Conférence mondiale de l'alimentation*, Rés AG 3180 (XXVII) Doc off AG NU, 28^e sess (1973).

¹⁰⁵⁵ *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, *supra* note 567.

¹⁰⁵⁶ Shefrin, *supra* note 3 à la p 282.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.* Shefrin constatait en 1980 que les progrès en ce sens ont été lents, si ce n'est d'une augmentation des fonds investis en agriculture dans les politiques publiques des PED.

malnutrition¹⁰⁵⁸. Elle propose ensuite des pistes à suivre pour parvenir à l'éradication de la faim et de la pauvreté, posée comme un droit inaliénable des individus¹⁰⁵⁹. Les gouvernements sont les principaux responsables pour parvenir à cet objectif : ils doivent ajuster leurs législations internes pour éliminer les obstacles à la production et encourager les producteurs agricoles, mettre en place des réformes agraires, réorganiser les structures rurales, notamment en encourageant les coopératives de production et de consommation, et encourager la participation des petits cultivateurs¹⁰⁶⁰. Les pays développés sont appelés à fournir une assistance technique et financière d'urgence pour les pays les plus gravement touchés par la faim et, de manière générale, à fournir une assistance à long terme à tous les pays en développement pour améliorer leur production¹⁰⁶¹. La Déclaration fait également le lien entre les problèmes en alimentation et le commerce mondial, indiquant que les pays développés doivent tenir compte de la situation des PED exportateurs : on incite à la stabilisation des marchés et des prix, qui se doivent d'être équitables et rémunérateurs, tout en encourageant la suppression des obstacles douaniers et non-douaniers protectionnistes pour favoriser l'accès aux marchés¹⁰⁶².

Bref, il s'agit d'une série de mesures visant à aider les petits agriculteurs et les populations pauvres en général. Néanmoins, aucune ne vise à donner une voix à ces individus. Le travailleur agricole est à peu de choses près oublié dans cette première initiative mondiale en faveur de l'élimination de la faim. L'OIT se chargera toutefois d'encourager la prise en compte des TAS dans les travaux pour éliminer la faim et la pauvreté en intensifiant son travail avec la FAO. La *Convention n°141* sert en effet à mettre à l'avant-plan les organisations de travailleurs agricoles : en reprenant la mise en contexte exposée dans la *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition* sur la prévalence de la faim et de la pauvreté dans les régions rurales,

¹⁰⁵⁸ *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, supra note 567, préambule. Parmi ces causes historiques, la Déclaration souligne les inégalités sociales créées par l'occupation étrangère, le colonialisme et les discriminations raciales. En se rapportant aux constats de notre première partie, on observe que les problèmes de l'alimentation et de l'agriculture actuels n'ont pas changé par rapport au milieu des années 1970, puisque, comme nous l'avons vu, les PED tardent à mettre en place des réformes agraires favorables aux petits fermiers, les pays industrialisés n'ont toujours pas éliminé les mesures protectionnistes sur leurs marchés agricoles et la faim, loin d'être en baisse pour les populations rurales des PED, ont augmenté.

¹⁰⁵⁹ *Ibid* au para 1.

¹⁰⁶⁰ *Ibid* au para 4.

¹⁰⁶¹ *Ibid* aux para 7 et 10.

¹⁰⁶² *Ibid* au para 11.

elle y insère le rôle de la liberté syndicale comme élément de promotion des droits des travailleurs de l'agriculture.

L'OIT et la FAO clarifieront les éléments de leur collaboration par une lettre d'entente en 2004¹⁰⁶³. Le but était principalement de mettre à jour leur premier accord de coopération, compte tenu de nouvelles données associées à la mondialisation et aux nouveaux objectifs de développement du système des Nations Unies traduits dans les OMD¹⁰⁶⁴. Reconnaissant les liens de cause à effet entre pauvreté et insécurité alimentaire, les deux organisations s'engagent à combattre la faim et la pauvreté rurale, notamment en utilisant les outils de l'Agenda du travail décent et en travaillant ensemble dans le cadre d'initiatives interinstitutionnelles¹⁰⁶⁵. L'OIT est principalement chargée de promouvoir le travail décent, notamment à travers le dialogue social tandis que la FAO doit œuvrer au développement rural¹⁰⁶⁶. La coopération entre les deux organisations vise entre autres à mettre en place des instruments normatifs plus cohérents et détaillés, ainsi qu'à fournir une assistance technique adéquate¹⁰⁶⁷. Les organisations doivent également assurer un suivi des principales conférences mondiales, comme celui du Sommet pour le développement social (1995), le Sommet mondial de l'alimentation (1996) ou le Sommet du Millénaire (2000)¹⁰⁶⁸.

La FAO et l'OIT expliquent l'importance du travail décent en agriculture pour les travailleurs pauvres et moins organisés :

L'expansion des chaînes de valeur associée aux agro-industries, la difficulté pour les petits agriculteurs autonomes de gagner un salaire de subsistance, et les pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions, parallèlement au sous-emploi dans d'autres, sont en train de transformer les systèmes de travail rural. Obtenir des conditions d'emploi plus justes signifie fournir des occasions de travail productif qui assurent un salaire juste, la sécurité du lieu de travail et la protection sociale pour les travailleurs et leurs familles, de meilleures perspectives d'intégration sociale et de valorisation personnelle, l'égalité des opportunités et du traitement pour les femmes et les hommes, et la liberté

¹⁰⁶³ *Lettre d'entente entre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, 7 septembre 2004 [à paraître dans le Bulletin officiel de l'OIT], en ligne <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/fao3.htm>> [Lettre d'entente]. Parmi les domaines d'action collective des deux organisations se trouvent le travail décent pour les populations rurales pauvres, le travail des enfants en agriculture, les coopératives, les organisations de producteurs et les travailleurs ruraux (voir, en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <www.fao-ilo.org>).

¹⁰⁶⁴ Lettre d'entente, *supra* note 1063 au para 2. Constatant les changements dans le paysage multilatéral, les deux organisations s'engagent envers l'accomplissement d'un développement durable et l'établissement d'une mondialisation juste et équitable (voir *ibid* au para 3).

¹⁰⁶⁵ *Ibid* aux para 3 et 6.

¹⁰⁶⁶ *Ibid* aux para 4-5.

¹⁰⁶⁷ *Ibid* au para 7.

¹⁰⁶⁸ *Ibid* au para 8.

des individus d'exprimer leurs inquiétudes, de s'organiser et de participer aux décisions qui influencent leur vie¹⁰⁶⁹.

La liberté syndicale est donc reconnue par les deux organisations comme un outil d'émancipation, reprenant en cela le principe prévu dans la *Constitution de l'OIT* de 1919, traduit dans les *Conventions n°87* et *n°98* ainsi que dans la *Déclaration de 1998* et l'Agenda du travail décent en agriculture de l'OIT.

Comment la FAO peut contribuer au sort des TAS ? Son principal domaine d'action demeure le développement rural et la lutte contre l'insécurité alimentaire. Son action dans les deux domaines aura nécessairement un impact sur les TAS qui sont des protagonistes majeurs des zones rurales. La FAO élabore, entre autres, de nombreuses études économiques et statistiques et des enquêtes sur le terrain pour tirer les meilleures leçons pour parvenir au développement rural¹⁰⁷⁰, comme sa publication annuelle *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*¹⁰⁷¹.

Ainsi, pour la FAO, la pauvreté ne peut être réduite sans croissance économique et, plus spécifiquement, sans une croissance économique des zones rurales puisque la pauvreté est concentrée dans ces régions. Pour ce faire, il faut décourager les partis-pris pour les villes, diminuer la concentration des actifs en agriculture dans les mains des grands propriétaires

¹⁰⁶⁹ OIT et FAO, Emploi décent (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-il0.org>>.

¹⁰⁷⁰ La FAO a notamment commandé des études sur la situation du syndicalisme en Afrique suite à la conférence « *Freedom and Land Project* » lancée par l'UITA (Voir Atkinson, Piennar et Zingel, *supra* note 301 pour un exemple d'étude commandée par la FAO dans le cadre de ce projet). La FAO a également collaboré à l'élaboration de l'instrument intitulé *Boîte à outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent* du BIT (voir BIT, *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, Genève, OIT, 2008). La Boîte à outils a été développée par le BIT pour aider les institutions multilatérales des Nations Unies ainsi que les États à intégrer les objectifs du plein emploi productif et du travail décent pour tous dans leurs politiques et activités. Il s'agit essentiellement d'un instrument de *soft law* visant à auto-responsabiliser les acteurs concernés par le respect des normes du travail. La Boîte à outils se présente comme un questionnaire d'auto-évaluation à l'adresse des institutions pour évaluer leur niveau de conformité avec les normes du travail et des outils pour les aider à améliorer leur performance en matière de travail décent, le cas échéant. La Boîte à outils a été approuvée par l'ECOSOC (voir *Le rôle du système des Nations Unies dans la promotion du plein-emploi productif et d'un travail décent pour tous*, Rés CES 2007/2, Doc off CES NU, 2007, supp n° 1, Doc NU E/2007/L14. La Résolution exhorte la pleine collaboration du système des Nations Unies pour l'application de la boîte à outils (para 3)). L'ECOSOC est d'ailleurs à l'origine des efforts de l'OIT dans l'élaboration de cet instrument promotionnel. Lors du débat de haut niveau de l'ECOSOC tenu en juillet 2006 sur le thème du travail décent et du développement durable, les gouvernements avaient, par Déclaration ministérielle, prié les Nations Unies, les organisations internationales financières et l'OMC d'intégrer les objectifs du travail décent afin d'aider leurs membres à en faire de même. On avait ainsi demandé au BIT d'aider ces organisations à atteindre le plein emploi productif (Voir *Déclaration ministérielle du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC) sur le plein emploi*, 2006, Doc NU E/2006/L8).

¹⁰⁷¹ Ces publications se retrouvent en ligne : FAO <<http://www.fao.org/publications/sofa/fr>>.

et favoriser des techniques agricoles à forte densité de main-d'œuvre¹⁰⁷². L'idée de combattre la pauvreté en campagne est renforcée par le fait que la pauvreté urbaine est souvent une conséquence de la pauvreté rurale, cette dernière poussant les individus à un exode urbain¹⁰⁷³.

Selon la FAO, la réforme des politiques agricoles en faveur de la libéralisation des échanges aurait des effets positifs sur le développement économique et la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les PED¹⁰⁷⁴. L'augmentation de la productivité des cultivateurs entraînerait une augmentation des revenus des travailleurs non qualifiés des PED¹⁰⁷⁵. De plus, l'augmentation de la productivité et des revenus des travailleurs mènerait au développement d'activités non-agricoles en zones rurales pour répondre à la demande accrue en biens et services non-agricoles¹⁰⁷⁶. Souvent, la proportion de personnes mal nourries diminue dans les pays où le commerce agricole est large par rapport à la production agricole¹⁰⁷⁷.

Les ménages pauvres et sans terres seront toutefois perdants à court terme dû à la hausse des prix¹⁰⁷⁸. En effet, la mondialisation peut entraîner la baisse des prix des produits

¹⁰⁷² FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 68.

¹⁰⁷³ *Ibid.*

¹⁰⁷⁴ *Ibid* aux pp 65 et ss. Il faut noter que les effets positifs toucheraient les PED exportateurs seulement. Les PED importateurs nets, *i.e.* qui importent plus de denrées alimentaires qu'ils n'en exportent, ne sortiraient pas gagnants de la libéralisation des échanges étant donné l'augmentation des prix qu'elle entraînerait (*ibid* à la p 66). Bien que la libéralisation entraînerait une hausse des prix, les économies rurales exportatrices auraient un extraordinaire potentiel d'adaptation à la hausse des cours mondiaux des produits agricoles puisque les ménages ruraux peuvent varier leurs revenus entre travail salarié et travail indépendant (*ibid* à la p 79). Les Nations Unies partagent également cette idée (Voir *Rapport du Secrétaire général Kofi Annan, Promoting an Integrated approach to rural development in developing countries for poverty eradication and sustainable development*, Doc off CES NU, 2003 Doc NU E/2003/51 aux para 12 et ss [Rapport du Secrétaire général 2003]). Stevens confirme les impacts positifs d'un commerce libre : un commerce équitable peut favoriser le sort des travailleurs. Si les exportations possèdent une meilleure valeur, alors tant les cultivateurs que les travailleurs en bénéficieraient. En effet, des études empiriques ont démontré que l'augmentation de la production provoquée par des réformes commerciales mènerait à celle des salaires de la main-d'œuvre non-qualifiée. Le rôle de petites et moyennes entreprises, par opposition aux multinationales, est également reconnu pour fournir plus d'emplois, en autant qu'elles soient bien soutenues par les services publics. Stevens identifie également une législation sur les salaires minimums comme moyen d'améliorer les salaires et ainsi assurer une plus grande sécurité alimentaire (Voir Stevens, *supra* note 509 aux pp 25-26). Stevens émet toutefois une réserve sur l'efficacité d'une telle législation pour les familles les plus pauvres qui sont souvent employées dans des marchés informels et temporaires et donc pour qui la loi ne s'appliquerait pas efficacement. Il souligne également l'importance de filets de sécurité en agriculture afin d'améliorer la sécurité alimentaire (*ibid* aux pp 26 et ss).

¹⁰⁷⁵ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 66.

¹⁰⁷⁶ *Ibid* à la p 70. Selon des études empiriques, quand le revenu national augmente, la demande de denrées alimentaires croît beaucoup moins que celle des autres biens et services (*ibid* à la p 71).

¹⁰⁷⁷ Melchem, *supra* note 478 à la p 132. Bien sûr, d'autres facteurs entrent en ligne de compte comme les marchés, les ressources naturelles disponibles, la capacité humaine, les institutions en place et l'équité dans la redistribution des bénéfices.

¹⁰⁷⁸ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 80.

alimentaires, même dans les PED. Toutefois les consommateurs dans ces pays sont souvent simultanément les producteurs ou les travailleurs de l'industrie agricole, faisant en sorte que l'effet positif de bas prix est neutralisé par la perte de revenu de ces travailleurs¹⁰⁷⁹. D'où l'importance selon la FAO d'élaborer des mesures gouvernementales et publiques protégeant les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, tels l'instauration de filets de sécurité sociale ou des programmes de distribution d'aide alimentaire¹⁰⁸⁰. Aussi, afin que les cultivateurs des PED puissent être compétitifs dans une économie mondiale libéralisée, la FAO estime qu'il est essentiel d'investir dans les infrastructures, comme l'amélioration des routes rurales et celles de base pour la commercialisation, l'entreposage et la transformation des produits¹⁰⁸¹, la recherche et la diffusion des connaissances, la santé et l'éducation, sans quoi les bénéfices de la libéralisation ne pourraient se faire ressentir sur le niveau de pauvreté¹⁰⁸². Pour cette raison, la FAO favorise des actions collectives et coordonnées afin de mieux répondre aux besoins de communautés et de leurs membres¹⁰⁸³.

L'inconvénient des études économiques et statistiques élaborées par la FAO sur la situation mondiale de l'agriculture est qu'elles se concentrent essentiellement sur l'état des marchés commerciaux et ne tiennent que peu en compte les acteurs de l'agriculture. Ainsi, il n'est pas fait mention de l'importance du dialogue social alors que l'OIT en fait un point central de sa stratégie du travail décent. La notion de collaboration suppose que les travaux de l'OIT et de la FAO se complètent et se nourrissent et non qu'ils évoluent en vase clos. En négligeant la dimension sociale du marché agricole dans leurs études économiques, la FAO présume que les impératifs d'un développement équitable équilibré vont encourager

¹⁰⁷⁹ Sky, *supra* note 506 à la p 41.

¹⁰⁸⁰ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 aux pp 66, 88, 92, 108, 110, 113-114 ; Melchem, *supra* note 478 à la p 132. L'Accord sur l'agriculture (Asa, *supra* note 44) permet explicitement la provision d'aide alimentaire en nature ou en argent, en fonction de certains paramètres établis (annexe 2 (4)).

¹⁰⁸¹ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 111. Il faudrait notamment encourager des entreprises de manipulation, transformation, distribution et commercialisation ainsi que prioriser les coopératives ou associations de petits exploitants.

¹⁰⁸² *Ibid* aux pp 88 et 107 ; Melchem, *supra* note 478 à la p 132 ; Mellor, *supra* note 611 à la p 314. L'OMC prévoit dans l'Asa que la libéralisation du secteur doit être accompagnée de mesures de traitement différentiel et spécialisé pour les PED, au moyen d'aide alimentaire ou d'assistance technique et financière pour améliorer la productivité du secteur et les infrastructures. Toutefois, les engagements en ce sens ne se sont pas concrétisés à ce jour, si ce n'est que l'aide aux PED a diminué depuis l'Asa (voir Melchem, *supra* note 478 aux pp 158 et ss).

¹⁰⁸³ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 110 ; voir aussi Melchem, *supra* note 478 à la p 134. Melchem accepte l'idée que la libéralisation de l'agriculture nécessiterait à tout prix des politiques sociales adaptées aux plus vulnérables afin de faire ressentir ses bénéfices dans les PED. Toutefois, elle estime que de plonger trop vite dans l'ouverture des frontières commerciales comporterait un risque puisque l'expérience démontre que la mise en place de telles politiques peut prendre des décennies avant de porter fruit. Il faudrait donc maintenir une certaine forme de protection des frontières qui permettrait à la fois de devenir compétitif sans mener au chômage ou à l'appauvrissement des petits fermiers.

les employeurs à accorder d'eux-mêmes des salaires et conditions de travail conséquents à la hausse de la productivité et du développement économique. Elle mentionne dans sa publication *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* de 2005 la nécessité d'une législation en matière de sécurité sociale et d'aide alimentaire, mais elle ne réfère pas aux principes et droits fondamentaux au travail ni ne mentionne l'importance de renforcer la législation du travail ou les garanties en faveur de la liberté syndicale. Or, la pratique a démontré que les employeurs vont accorder aux travailleurs le minimum de protection¹⁰⁸⁴, faisant en sorte que les protections que la FAO propose semblent insuffisantes pour aider les travailleurs, si ceux-ci ne se voient pas donner les moyens pour représenter leurs intérêts.

Le rôle des TAS dans le développement rural tel qu'envisagé par la FAO et les Nations Unies est plus clair dans la *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*¹⁰⁸⁵ et le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*¹⁰⁸⁶, deux instruments de *soft law* adoptés lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996¹⁰⁸⁷. Ce sommet, mené sous l'égide de la FAO, visait à renouveler l'engagement mondial d'éradiquer la faim et la malnutrition pris dans la *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition* de 1974¹⁰⁸⁸, compte tenu de la persistance de ces problèmes à la fin du 20^e siècle¹⁰⁸⁹. L'engagement 1 du *Plan d'action* de 1996 souligne l'importance de la pleine participation des hommes et des femmes à l'objectif d'éradication de la faim et encourage la mise en œuvre de politiques nationales favorisant des emplois sûrs et rémunérateurs¹⁰⁹⁰. L'engagement 3 souligne quant à lui que, pour parvenir à de meilleurs emplois, il faille reconnaître les organisations de travailleurs ruraux et favoriser leur participation dans le dialogue social¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁴ Hiatt, *supra* note 532 à la p 48.

¹⁰⁸⁵ *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, 13 novembre 1996, FAO, adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wfs>> [Déclaration de Rome 1996].

¹⁰⁸⁶ *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, 13 novembre 1996, FAO, adopté lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wfs>> [Plan d'action 1996].

¹⁰⁸⁷ Le Sommet mondial de l'alimentation s'est tenu du 13 au 17 novembre 1996, à Rome.

¹⁰⁸⁸ *Supra* note 567.

¹⁰⁸⁹ Les États s'engageaient au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 à réduire de moitié l'insécurité alimentaire d'ici 2015 (voir Déclaration de Rome 1996, *supra* note 1085).

¹⁰⁹⁰ Plan d'action 1996, *supra* note 1086.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*

Une déclaration a aussi été adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après¹⁰⁹², qui réaffirma la *Déclaration de Rome* de 1996. La *Déclaration du sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après* (Déclaration de 2002) réitère l'engagement des États pour l'éradication de la faim¹⁰⁹³. Elle précise dans ses considérants que la faim est la cause et l'effet de l'extrême pauvreté et constate « que 70 pour cent des pauvres vivent dans des zones rurales et tirent l'essentiel de leurs moyens de subsistance de l'agriculture et du développement rural [...] »¹⁰⁹⁴. La Déclaration de 2002 insiste donc sur l'importance de cibler le développement spécifiquement rural. Elle indique que les stratégies de réduction de pauvreté et de promotion de la sécurité alimentaire devraient viser à améliorer la productivité agricole afin de créer des revenus et des emplois pour les populations rurales pauvres, prévoit le renforcement des droits de la personne et des libertés fondamentales qui, bien que sans être nommée, inclut la liberté d'association et réitère l'importance de cibler le développement rural et la croissance agricole afin de réduire la pauvreté¹⁰⁹⁵. Elle encourage également la coopération internationale afin d'accomplir le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, notamment pour renforcer le rôle clé de l'agriculture¹⁰⁹⁶. Si les TAS ne sont pas spécifiquement mentionnés, la dimension humaine du développement est considérée, notamment à travers la mise en valeur des femmes dans l'emploi rural et le renforcement de la protection sociale des populations vulnérables¹⁰⁹⁷.

Dans son allocution au cours du Sommet mondial de l'alimentation de 1996¹⁰⁹⁸, l'OIT indiquait que l'emploi est une composante essentielle de la capacité des individus à se procurer une alimentation suffisante. L'Organisation souligne la situation particulièrement difficile des travailleurs ruraux, mentionnant que la majorité des travailleurs dans les pays à faible revenu se trouve dans le secteur agricole, d'où l'importance de mener des actions à ce niveau. Si les revenus des TAS ne sont pas assez élevés, ils ne peuvent se procurer une alimentation adéquate. Or, pour l'OIT, les tâches à accomplir pour parvenir à la sécurité alimentaire pour tous passent par le renforcement des organisations syndicales rurales et de

¹⁰⁹² Ce Sommet mondial de l'alimentation s'est tenu du 10 au 13 juin 2002, à Rome.

¹⁰⁹³ *Déclaration du sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après - alliance internationale contre la faim*, 2002, FAO, adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/worldfoodsummit>>, art 1 [Déclaration de 2002].

¹⁰⁹⁴ *Ibid*, préambule.

¹⁰⁹⁵ *Ibid*, art 4-7.

¹⁰⁹⁶ *Ibid*, art 9.

¹⁰⁹⁷ *Ibid*, art 13-14 et 18.

¹⁰⁹⁸ Katherine Hagen, bureau du Directeur général du Bureau international du Travail, allocution, Sommet mondial de l'alimentation de 1996, 4^e réunion, présenté à la FAO, 14 novembre 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/fws>>.

leur capacité de négocier des conventions collectives prévoyant des conditions de travail favorables à l'amélioration de leurs conditions de vie. Lors du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après (2002), l'OIT a réitéré sa position, indiquant que les TAS sont les plus touchés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire, mais cette fois-ci en intégrant dans son discours l'Agenda du travail décent et ses quatre objectifs : la création d'emplois, le respect des droits des travailleurs, la protection sociale et la promotion du dialogue social¹⁰⁹⁹.

Dans un document d'information sur le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, *World Food Summit, Food for All*¹¹⁰⁰, la dimension des TAS est prise en compte. Le document explique leurs conditions de vie et de travail faisant d'eux un groupe particulièrement vulnérable. Il propose des moyens pour améliorer le sort des TAS qui rappellent étrangement l'Agenda du travail décent, mis en place trois ans plus tard : stimuler la croissance en agriculture pour générer plus d'emplois dans le secteur en investissant dans les infrastructures, pousser plus avant la négociation collective, améliorer les salaires, appliquer les normes internationales du travail et étendre le filet de sécurité sociale pour les TAS.

La FAO a également présenté au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 un document de travail sur le rôle et la contribution des organisations syndicales au sommet¹¹⁰¹. Ce document de la FAO explique la différence entre un syndicat et une organisation de travailleurs ruraux, en se fiant sur la définition donnée par l'OIT dans la *Convention n°141*¹¹⁰². Ainsi, les organisations de travailleurs ruraux peuvent regrouper tant des TAS que des fermiers indépendants. La plupart sont affiliés à des syndicats, mais certaines organisations ne regroupent que des fermiers ou des producteurs agricoles¹¹⁰³.

¹⁰⁹⁹ Rizwanul Islam, Directeur du département redressement et reconstruction de l'OIT, allocution, Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après, présenté à la FAO, 2002, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/worldfoodsummit>>.

¹¹⁰⁰ OIT, *Farm Wage Labour: Poorest of the Rural Poor*, dans *Food for All*, Sommet mondial de l'alimentation de 1996, présenté à Rome, 13-17 novembre 1996, [non publié], en ligne : Archives de documents de la FAO <<http://www.fao.org/docrep>>.

¹¹⁰¹ Marilee Karl, dir, *The Role of trade unions, rural workers' organizations, agricultural producers' and famers' associations, cooperatives, and development/advocacy organizations in contributing to the World Food Summit and its follow-up*, Rome, FAO, 1996 (disponible en ligne : Archives de documents de la FAO <<http://www.fao.org/docrep>>) [Karl].

¹¹⁰² *Convention n° 141*, *supra* note 692.

¹¹⁰³ Des organisations de producteurs agricoles peuvent regroupées exclusivement des producteurs en plantations, des grosses fermes ou de petits fermiers ou bien une association des deux. Voir Karl, *supra* note 1101 aux pp 5 et ss.

Un document de travail similaire a été soumis par la FAO lors du Sommet mondial de l'alimentation de 2002 : *Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation*¹¹⁰⁴ et propose un portrait de la pauvreté dans les zones rurales en ce tournant de siècle. Le document constate que, malgré la révolution agricole du 20^e siècle, la révolution verte et les développements technologiques¹¹⁰⁵, la machinerie et les innovations profitent à une faible partie de la population paysanne :

la grande motorisation et la mécanisation complexe qui, avec les variétés de plantes et les races d'animaux sélectionnées, les engrains, les aliments concentrés, et les produits de traitement des plantes et des animaux, constituent le fer de lance de la révolution agricole contemporaine, n'ont bénéficié qu'à une infime minorité des agriculteurs du monde¹¹⁰⁶.

Cette situation mène à un débordement dans la productivité et donc entraîne l'extrême pauvreté pour les paysans sous-équipés ou mal situés¹¹⁰⁷. La mécanisation de l'agriculture a également eu pour effet de faire baisser les prix mondiaux des produits, désavantageant ainsi les petites paysanneries en entraînant une baisse des revenus¹¹⁰⁸. Cela entraîne un cercle vicieux où les cultivateurs perdent leur pouvoir d'achat et n'ont donc pas les moyens d'investir dans un outillage plus performant et éventuellement acheter les semences nécessaires pour une exploitation viable¹¹⁰⁹. Progressivement, cela mène à l'appauvrissement des cultivateurs qui ne peuvent plus atteindre le seuil minimum de rendement¹¹¹⁰.

Selon la FAO, le Sommet mondial de l'alimentation vise à faire avancer les Objectifs du Millénaire des Nations Unies sur la réduction de la pauvreté et la lutte contre le manque

¹¹⁰⁴ Voir Mazoyer, *supra* note 1053.

¹¹⁰⁵ Rappelons, comme nous l'avons vu en première partie, que l'agriculture du 20^e siècle se caractérise par la mécanisation massive du secteur, l'apparition de nouvelles technologies et techniques améliorant la culture et la rendant beaucoup plus productive. Cette productivité fera d'ailleurs de l'agriculture une activité résolument commerciale, alors qu'elle s'est longtemps maintenue dans la subsistance. Voir la partie I-C-i, ci-dessus, pour l'analyse de cette question.

¹¹⁰⁶ Mazoyer, *supra* note 1053 à la p 2.

¹¹⁰⁷ *Ibid* à la p 3.

¹¹⁰⁸ *Ibid* à la p 10.

¹¹⁰⁹ *Ibid* à la p 14.

¹¹¹⁰ Les fortes fluctuations des prix nuisent aux producteurs des PED dans les deux sens si elles ne sont pas contrôlées. Si les prix sont trop bas, les cultivateurs des PED ne perçoivent pas assez de revenus et ne peuvent plus tenir leur entreprise ce qui mène à l'exode rural. Ensuite, quand les prix augmentent rapidement, les gouvernements sont forcés à importer à des prix qu'ils peuvent difficilement assumer (Voir *ibid* à la p 16). Pour protéger la paysannerie de cette situation, la FAO propose de relever progressivement le prix des denrées alimentaires, ce qui permettrait d'élever les revenus des paysans et éventuellement les salaires (voir *ibid* à la p 20).

de revenu¹¹¹¹. Elle recommande de placer l'éradication de la faim comme une priorité afin de parvenir à l'élimination de la pauvreté absolue. Ainsi, l'accomplissement du premier objectif du Millénaire, réduire l'extrême pauvreté et la faim, ne pourrait se faire sans mettre l'accent sur l'emploi rural¹¹¹².

Pourtant, lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire de 2009 organisé par la FAO¹¹¹³ suivant la crise alimentaire des années 2000 et les préoccupations quant aux changements climatiques, aucune attention particulière n'a été accordée aux TAS. Seuls les petits producteurs ont été pris en compte afin d'améliorer leur accès à des services et infrastructures pour stimuler leur production¹¹¹⁴. Essentiellement, les conclusions de ce Sommet sont que l'élimination de la faim et de la pauvreté doivent passer par une production agricole durable et accrue, donc un renforcement de l'aide aux gouvernements des PED et aux petits agriculteurs et une plus grande collaboration ciblée à tous les niveaux. Les conclusions du Sommet ne mentionnent pas l'importance de renforcer le pouvoir de négociation des TAS, alors que ces derniers sont sous-payés et exercent leur métier dans des conditions de vie et de travail difficiles, bref ceux-là mêmes que les politiques de sécurité alimentaire visent à protéger.

En ce qui concerne l'accomplissement des OMD des Nations Unies adoptés en 2000¹¹¹⁵ et qui demeurent à ce jour la référence la plus citée au sein des organisations internationales lorsqu'il s'agit de développement durable, on constate, compte tenu des caractéristiques particulières de la population rurale et agricole, que la plupart des objectifs requerraient une intervention en zone rurale : réduction de la pauvreté et de la faim, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile, combattre le VIH/sida et préserver l'environnement¹¹¹⁶. La Déclaration du Millénaire adoptée lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies (2000)¹¹¹⁷ soulignait également que le commerce international était une question fondamentale pour le développement et l'élimination de la pauvreté. Pour l'OIT : « [l']objectif du Millénaire pour le développement (OMD) sur l'éradication de l'extrême

¹¹¹¹ *L'objectif du Sommet mondial de l'alimentation et les Objectifs de développement du Millénaire*, Dés CFS 2001/2 Doc Off Comité de la sécurité alimentaire mondiale FAO, 27^e sess, supp n°1 (2001).

¹¹¹² Voir OIT et FAO, Emploi décent, *supra* note 1069.

¹¹¹³ Le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire s'est tenu du 16 au 18 novembre 2009, à Rome.

¹¹¹⁴ *Déclaration du sommet mondial sur la sécurité alimentaire*, 2009, FAO, adoptée lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wsfs/wsfs-list-documents/fr>>, para 19 [Déclaration sur la sécurité alimentaire 2009]. La Déclaration mentionne l'importance de soutenir les petits agriculteurs et leurs organisations.

¹¹¹⁵ OMD, *supra* note 47.

¹¹¹⁶ Voir la liste des OMD, *ibid*.

¹¹¹⁷ Déclaration du Millénaire, *ibid*.

pauvreté et de la faim, ainsi que l'objectif mondial visant à parvenir au travail décent pour tous, ne sauraient être atteints sans une réduction de la pauvreté rurale »¹¹¹⁸. La question est donc de voir si l'ONU, dans ses travaux en faveur du développement durable, a tenu compte de la dimension rurale de la pauvreté et de la faim et, ensuite, si elle a considéré le rôle potentiel des organisations de TAS dans les initiatives de développement.

Dès le Sommet de la Terre de Rio de 1992 sur le développement durable¹¹¹⁹, la question agricole a été soulevée comme domaine d'action du développement durable. L'*Action 21*¹¹²⁰, plan adopté par les États présents lors du Sommet, prévoit un chapitre complet sur la promotion du développement agricole et rural durable où il est indiqué que le développement rural doit passer par un ajustement des politiques agricoles tant au niveau national qu'international et établit un lien entre meilleure gestion agricole et sécurité alimentaire (chapitre 14). Les dispositions de ce chapitre reconnaissent également l'importance de favoriser la participation de la population et de mettre en valeur les ressources humaines. L'*Action 21* demande aux États de prendre en compte les intérêts des femmes, des jeunes, des populations autochtones, des collectivités locales et des petits exploitants agricoles, en soulignant l'importance de l'accès équitable aux terres et ressources nécessaire à l'agriculture¹¹²¹.

On constate un grand absent de cette longue liste : les TAS. Aucune mention à leur égard n'est faite dans l'élaboration des mesures à adopter que propose l'*Action 21*¹¹²². On y parle de mettre en place des organisations rurales et diverses mesures d'assistance, mais qui s'adressent essentiellement aux petits fermiers et aux producteurs propriétaires afin qu'ils

¹¹¹⁸ Résolution de 2008 sur l'emploi rural, *supra* note 956 au para 3.

¹¹¹⁹ Le Sommet de la Terre de Rio - ou Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - s'est tenu du 3 au 14 juin 1992, à Rio de Janeiro. Durant ce sommet, la notion de développement durable s'est précisée. Les sommets de la terre sont des rencontres organisées par les Nations Unies à tous les 10 ans depuis 1972 afin de discuter des enjeux de développement et de protection de l'environnement et des moyens pour y parvenir. Le premier a eu lieu à Stockholm (1972), suivi du sommet de Nairobi (1982), Rio (1992) et Johannesburg (2002). C'est lors du sommet de Stockholm qu'a été créé le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

¹¹²⁰ *Action 21*, Doc off Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992, Doc NU A/CONF151/26/Rev1 [Action 21]. L'*Action 21*, un instrument de *soft law* de type déclaratoire, est le nom donné au plan d'action pour le 21^e siècle élaboré lors du Sommet de la terre de Rio. Il propose des recommandations en faveur du développement durable sur des questions économiques, sociales et environnementales. L'*Action 21* est divisée en 40 chapitres. On y réfère souvent à son nom anglais *Agenda 21*.

¹¹²¹ Voir *ibid* au para 14.17 (Chapitre 14 : Promotion d'un développement agricole et rural durable).

¹¹²² Il arrive souvent que les organisations internationales s'intéressent plus aux paysans qu'aux TAS. Ainsi, la Banque mondiale prévoit des programmes d'aide aux petits fermiers indépendants afin d'améliorer leur compétitivité et éventuellement leurs niveaux de vie, mais ne propose rien afin d'améliorer la vie des travailleurs sans terre (voir les *Rural Livelihood Programs*, en ligne : World Bank - Agriculture and Rural Development <<http://www.worldbank.org>> (disponible en anglais seulement)).

puissent, d'une part, accéder plus facilement à des terres et, d'autre part, améliorer leur production et l'intégrer dans le commerce de l'agriculture¹¹²³. On demande ainsi aux États de tenir compte des groupes défavorisés, comme les populations rurales, en ignorant le fait que cette population est en grande partie composée de TAS, d'autant plus que les petits fermiers, ne pouvant survivre sur les seuls revenus d'exploitation, sont souvent contraints à travailler contre salaire.

Pourtant le rôle des syndicats professionnels n'est pas négligé au sein de l'*Action 21*. Le chapitre 29 du plan d'action se consacre exclusivement à cette question :

L'action entreprise pour parvenir à un développement durable supposera des ajustements et créera de nouvelles possibilités à l'échelle nationale comme au niveau de l'entreprise - et les travailleurs se trouveront au premier rang des groupes concernés. Les syndicats qui les représentent ont un rôle capital à jouer en vue de faciliter la réalisation d'un développement durable [...]¹¹²⁴.

Les syndicats sont considérés comme des canaux d'information importants pour la théorie du développement durable compte tenu de leurs réseaux et des membres qu'ils représentent¹¹²⁵. Les États sont encouragés à mettre en place de mécanismes tripartites, à ratifier les conventions pertinentes de l'OIT relatives aux droits syndicaux, à garantir la pleine liberté d'association, à permettre une participation active des syndicats dans la prise de décision au sein des gouvernements et dans les activités des organisations internationales et régionales¹¹²⁶.

Ces idées ne soulèvent évidemment aucune controverse, mais l'*Action 21* porte des contradictions : si, d'un côté, on souligne l'importance des syndicats dans le développement durable et que d'un autre on explique que le développement rural durable en est une composante essentielle, pourquoi est-ce que le rôle des organisations de TAS n'est pas mis de l'avant ? La participation des syndicats est considérée importante dans l'objectif de réduction de la pauvreté, mais les pauvres sont essentiellement ruraux. On reconnaît, d'une part, l'importance fondamentale du développement rural et, d'autre part, le rôle essentiel des syndicats dans le développement durable, mais sans jamais faire le lien entre les deux. Bien sûr, on peut présumer que l'*Action 21* lu dans son ensemble encourage implicitement la liberté d'association des TAS, toutefois tant leur vulnérabilité caractéristique que l'attention accordée au développement rural auraient requis une mention explicite du rôle

¹¹²³ Action 21, *supra* note 1120, para 14.18(a).

¹¹²⁴ *Ibid* au para 29.1 (Chapitre 29 : Renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats).

¹¹²⁵ *Ibid*.

¹¹²⁶ *Ibid* aux para 29.3-29.5 et 29.11.

des syndicats de TAS. Sans doute, l'ONU n'ignore pas que la main-d'œuvre rurale se compose en grande partie de travailleurs salariés. Mais en passant sous silence leur existence, on pourrait en déduire que leur rôle est considéré négligeable dans le processus de développement durable.

Le Conseil économique et social des Nations Unies a également tenu en 2003 un Débat de haut-niveau sur le thème *Promoting an integrated approach to rural development*¹¹²⁷. Le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies¹¹²⁸ y a été présenté et mentionne à quelques reprises les TAS. La pauvreté étant essentiellement rurale, il indique que les OMD ne pourront être atteints sans une action dans les zones rurales, notamment en augmentant les opportunités et les revenus ruraux¹¹²⁹. Pour ce faire, le rapport recommande une approche holistique incluant la participation de toutes les parties prenantes en axant le développement sur les gens¹¹³⁰. Il suggère d'accorder une importance particulière aux droits fondamentaux au travail des TAS, notamment en ce qui concerne l'élimination des restrictions au droit d'organisation¹¹³¹, mais ne mentionne pas le renforcement des syndicats de TAS comme une priorité au sein des communautés rurales afin d'éradiquer la pauvreté¹¹³². Il en va de même en ce qui concerne la valorisation des alliances et partenariats, où seuls sont mentionnés les agences internationales, les ONG nationales, la société civile et le secteur privé¹¹³³. Sans doute la participation des syndicats est, encore une fois, implicite dans le texte du rapport, comme lorsqu'il est fait mention de la société civile. Cette prise en compte est un peu plus apparente dans les recommandations finales où il est mentionné que les populations rurales pauvres doivent être renforcées par l'octroi d'une voix plus forte dans les processus de prise de décision, notamment à travers leurs organisations.

La dimension sociale du développement rural a également été négligée lors de la Conférence internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, organisée

¹¹²⁷ *Themes for the high-level and coordination segments of the substantive session of 2003 of the Economic and Social Council*, Déc CES 2002/309, Doc off CES NU, 2002.

¹¹²⁸ Rapport du Secrétaire général 2003, *supra* note 1074.

¹¹²⁹ *Ibid* aux para 1-2.

¹¹³⁰ *Ibid* au para 5.

¹¹³¹ *Ibid* au para 36 : le rapport utilise l'expression « fundamental principles and rights at work » sans référer explicitement aux conventions de l'OIT ou à la *Déclaration de 1998*. Il n'élabore pas non plus sur ce que constitue les droits fondamentaux au travail, ce qui nous laisse croire à une référence implicite à la *Déclaration de 1998*.

¹¹³² *Ibid* aux para 58-61. En effet, le rapport énumère le renforcement du rôle des femmes, de l'éducation, des associations de fermiers, des institutions démocratiques protégeant les plus vulnérables, mais non des syndicats.

¹¹³³ *Ibid* aux para 62 et ss.

encore une fois par la FAO, en mars 2007 au Brésil. Ni l'OIT ni les organisations syndicales n'ont participé à cette conférence, malgré le fait qu'elle était en lien avec les cibles du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et des OMD des Nations Unies. La *Déclaration finale* de la Conférence mentionne pourtant que la promotion du développement durable inclut l'application des droits de l'homme¹¹³⁴. Toutefois, elle encourage surtout l'élimination de la faim et de la pauvreté par l'accès à la propriété¹¹³⁵, sans mention expresse du rôle des TAS, si ce n'est la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels des populations rurales¹¹³⁶. Si la Déclaration fait autant référence aux populations rurales, il est étonnant qu'elle ne précise pas les TAS qui en sont une partie intégrante et déterminante. La seule mention est au paragraphe 24 de la Déclaration finale où on reconnaît l'importance de créer des opportunités d'emplois et de revenus pour les populations rurales et favoriser le développement d'associations paysannes et d'organisations de producteurs familiaux, de travailleurs ruraux, des coopératives et autres organisations rurales. La Conférence propose toutefois de centrer les politiques de développement rural sur les pauvres et leurs organisations et qu'elles aient une vision plus sociale et participative¹¹³⁷. Elle préconise également la mise en place de réformes agraires appropriées en fonction des objectifs de développement de réduction de pauvreté et afin d'éliminer les disparités sociales et permettre un meilleur accès à la terre¹¹³⁸. La Conférence internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural n'ignore pas totalement les TAS, mais elle utilise un langage tellement vague qu'il semble que la question n'ait pas reçu l'attention qu'elle méritait. En effet, il aurait été intéressant que des fédérations syndicales internationales actives en agriculture - ou à tout le moins l'OIT - soit invitées à participer à la Conférence dans la mesure où elle concerne le développement rural.

L'UITA a condamné en 2007 le manque de prise en compte des TAS dans un document d'information rédigé avec l'aide de la FAO et de l'OIT intitulé : *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*¹¹³⁹. Ce document vise essentiellement à démontrer la contribution que peuvent amener les TAS et leurs syndicats dans l'accomplissement des objectifs de développement rural et d'agriculture

¹¹³⁴ *Déclaration finale de la Conférence internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural*, Doc off Conférence de la FAO, 2006, Doc FAO, C 20006/REP au para 1.

¹¹³⁵ *Ibid* aux para 5-6.

¹¹³⁶ *Ibid* au para 15.

¹¹³⁷ *Ibid* au para 28.

¹¹³⁸ *Ibid* au para 29.

¹¹³⁹ Voir FAO, OIT et UITA, *supra* note 6.

durable et à donner des pistes d'action, notamment aux gouvernements et institutions internationales, sur la façon d'intégrer les syndicats dans leurs stratégies de développement¹¹⁴⁰. L'UITA constate que les travailleurs sont « *largely overlooked* »¹¹⁴¹, et demeurent invisibles dans les politiques, programmes et activités pour éliminer la pauvreté : en effet, elle observe l'absence de rôle accordé aux TAS dans les stratégies de développement rural durable.

Pour l'UITA, les efforts des Nations Unies pour l'accomplissement des OMD seront vains s'ils ne reconnaissent pas les besoins des TAS et ne les impliquent pas dans les stratégies d'éradication de la pauvreté et de la faim, d'autant plus que les pressions économiques mondiales érodent les niveaux déjà bas de protection des normes du travail des TAS¹¹⁴². Le rapport constate que les TAS et leurs syndicats existants jouent déjà un rôle important, quoiqu'ignoré, dans le développement rural, mais le support technique, politique et financier adéquat leur font souvent défaut¹¹⁴³.

Afin de donner une place aux TAS dans le développement rural, le rapport de l'UITA de 2007 propose des recommandations à l'attention des États et de la communauté internationale¹¹⁴⁴, notamment de donner leur appui à l'Agenda pour le travail décent en agriculture de l'OIT devant tous les forums pertinents et d'appuyer l'application des principes fondamentaux au travail de l'OIT¹¹⁴⁵. Elle recommande à la FAO de reconnaître les TAS comme groupe distinct des fermiers et ainsi de travailler directement avec eux et leurs syndicats¹¹⁴⁶. Elle exhorte également à la reconnaissance du rôle que les TAS et leurs syndicats jouent et peuvent jouer dans le futur en faveur d'une agriculture durable et du développement rural¹¹⁴⁷. L'UITA demande finalement à l'OIT et la FAO de continuer leurs efforts conjoints pour la recherche et les services en faveur des TAS, ainsi que d'évaluer les possibilités de contribution d'autres agences spécialisées des Nations Unies¹¹⁴⁸.

Lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 des Nations Unies¹¹⁴⁹, la FAO a lancé l'Initiative Agriculture et Développement Rural Durables (ci-après

¹¹⁴⁰ Voir FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 aux pp 8-9.

¹¹⁴¹ *Ibid* à la p 8.

¹¹⁴² *Ibid* à la p 89.

¹¹⁴³ *Ibid*.

¹¹⁴⁴ *Ibid* à la p 91.

¹¹⁴⁵ *Ibid*, recommandations 1-2.

¹¹⁴⁶ *Ibid*, recommandation 3.

¹¹⁴⁷ *Ibid*, recommandation 4.

¹¹⁴⁸ *Ibid*, recommandations 5-7.

¹¹⁴⁹ Le Sommet mondial sur le développement durable s'est tenu du 26 août au 4 septembre 2002, à Johannesburg, voir, en ligne : <<http://www.sommetjohannesburg.org>>.

« ADRD ») en collaboration avec les gouvernements et la société civile et à laquelle l’OIT a participé. L’Initiative constate également le manque d’attention accordée aux TAS. Elle vise à faire progresser le chapitre 14 de l’*Action 21* (promotion d’un développement agricole et rural durable), et à créer un développement durable autour des gens, en établissant des liens entre les divers groupes de la société civile. L’UITA est le porte-parole des travailleurs agricoles au sein de l’ADRD¹¹⁵⁰. On constate que, contrairement au chapitre 14 de l’*Action 21*, l’ADRD tient compte de la dimension humaine du développement en agricole. En effet, un des thèmes de l’Initiative est la promotion de conditions d’emploi équitables, ce qui inclut les conditions de salaires et de sécurité sur les lieux de travail, la protection sociale, la liberté d’expression et d’organisation et l’égalité homme et femme¹¹⁵¹.

L’ADRD établit le lien manquant dans l’*Action 21* entre le Chapitre 29 (renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats) et le Chapitre 14 (promotion d’un développement agricole et rural durable). Ainsi, les TAS ont un rôle-clé dans la promotion de l’ADRD dans la mesure où ils sont partie intégrante de la population rurale pauvre et que la promotion du développement agricole ne peut se faire sans qu’ils puissent faire valoir leurs besoins¹¹⁵². Le développement durable des campagnes implique que les TAS bénéficient de conditions de travail décentes et qu’ils puissent participer à la prise de décision les concernant. Dans l’Initiative ADRD, les TAS et leurs syndicats sont les mieux placés pour mettre en œuvre des pratiques agricoles durables, maintenir des normes de sécurité alimentaire et des bonnes conditions sanitaires, environnementales et de sécurité sur les lieux de travail et gérer l’offre de travail dans les secteurs agricoles et de production alimentaire. L’initiative fait en ce sens référence à la *Déclaration de 1998* de l’OIT et au concept de travail décent. Elle encourage donc la promotion du travail décent en agriculture, notamment en soutenant l’application des principes et droits fondamentaux des travailleurs de l’OIT, la reconnaissance des TAS comme un groupe distinct des agriculteurs propriétaires et leur inclusion dans la conception et la mise en œuvre de politiques en matière d’agriculture. Elle encourage également à reconnaître les TAS et leurs syndicats comme moteur de promotion de l’agriculture et du développement rural durables et de la sécurité alimentaire mondiale. Ceux-ci pourraient en effet jouer un rôle encore plus

¹¹⁵⁰ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 76.

¹¹⁵¹ Voir en ligne : Initiative ADRD <<http://www.fao.org/sard>>.

¹¹⁵² *Ibid.*

fondamental dans le développement durable s'ils recevaient le soutien politique, technique et financier adapté.

Nous avons relaté en introduction la plus récente crise alimentaire déclenchée en 2007 par la flambée des prix des féculents¹¹⁵³. Évidemment, cette crise a été au cœur des débats économiques récents et elle a mené à l'élaboration de plans d'action pour assurer d'urgence l'approvisionnement alimentaire pour la population de la planète. Lors du Sommet du G8 de 2009 d'Italie qui a suivi la crise alimentaire de 2007 et 2008, les chefs d'États et organisations présentes, dont l'OIT et la FAO, ont émis le « *L'Aquila* » *Joint Statement on Global Food Security, L'Aquila Food Security Initiative*¹¹⁵⁴. Les dirigeants reconnaissent la hausse dramatique des prix des denrées alimentaires et leur volatilité et constatent que le sous-investissement en agriculture et en sécurité alimentaire a plongé de nombreuses personnes dans la pauvreté et la faim, éloignant l'accomplissement des OMD des Nations Unies¹¹⁵⁵. Ils considèrent impératif de maintenir les questions de sécurité alimentaire et d'agriculture durable dans les priorités des agendas politiques, en s'assurant que les différentes parties prenantes participent au débat¹¹⁵⁶, notamment en tenant compte des besoins en expansion de l'emploi et d'opportunité de travail décent¹¹⁵⁷. Les participants au Sommet du G8 de 2009 soulignent également l'importance du développement rural et de l'agriculture afin de promouvoir une production durable et la croissance économiques des zones rurales, ce qui doit également passer par l'établissement de mécanismes de protection comme les filets de sécurité sociale¹¹⁵⁸. L'accès à la nourriture peut être amélioré par des revenus plus stables et donc la création d'emploi¹¹⁵⁹.

Du même coup, les États encouragent des marchés ouverts et mondialisés pour le commerce des produits agricoles et alimentaires et appellent à une conclusion rapide du cycle de Doha au sein de l'OMC en faveur de la libéralisation de l'agriculture et le rejet du protectionnisme¹¹⁶⁰. Si la déclaration encourage les efforts de partenariats entre parties prenantes dans l'élaboration de stratégies de sécurité alimentaire¹¹⁶¹, il n'est pas clair que

¹¹⁵³ Brown, *supra* note 1.

¹¹⁵⁴ « *L'Aquila* » *Joint Statement on Global Food Security, L'Aquila Food Security Initiative*, disponible en ligne : G8 Summit 2009 <<http://www.g8italia2009.it>>.

¹¹⁵⁵ *Ibid* au para 1.

¹¹⁵⁶ *Ibid* au para 2.

¹¹⁵⁷ *Ibid* au para 3.

¹¹⁵⁸ *Ibid* au para 4.

¹¹⁵⁹ *Ibid*.

¹¹⁶⁰ *Ibid* aux para 6-7.

¹¹⁶¹ *Ibid* aux para 2 et 9.

les syndicats, et en particulier les syndicats ruraux, soient considérés comme des partenaires potentiels. En fait, le « *L'Aquila* » *Joint Statement on Global Food Security* mentionne explicitement les organisations de fermiers comme éventuels partenaires¹¹⁶², mais non les associations syndicales.

En marge du Sommet du G8 de 2009 s'est également tenu le premier sommet du G8 sur l'agriculture du 18 au 20 avril 2009¹¹⁶³, auquel la FAO a participé mais non l'OIT. Si l'accent a été mis pendant cette rencontre sur les petites fermes et les fermes familiales, aucune mention n'a été faite des TAS¹¹⁶⁴. On peut se réjouir de la décision de tenir pour la première fois un sommet distinct sur la question de l'agriculture au sein du G8, mais on ne peut que constater que la vision de l'agriculture qui y a été véhiculée est on ne peut plus étroite dans la mesure où l'on a complètement ignoré sa dimension humaine et sociale.

Ce faisant, on ne peut s'empêcher de penser que l'insistance de l'OIT sur l'importance de promouvoir les droits syndicaux des TAS, tant pour leur propre bien-être que dans le but de contribuer au développement durable, tombe, depuis 1975, soit l'année d'adoption de la *Convention n°141*, dans l'oreille d'un sourd. La transition vers un discours de « souplesse » dans les normes du travail et l'apparente suprématie contemporaine de la *soft law* - à en juger par la multiplication des déclarations, résolutions, plans d'actions, conférences, sommets et autres forums et instruments programmatoires - ne semblent pas porter plus de fruits que les formes traditionnelles d'élaboration et de mise en œuvre du droit qui ont accompagné le travail de l'OIT depuis sa création. En matière de promotion des normes fondamentales du travail en ce qui concerne l'OIT et de développement durable en ce qui concerne l'ONU, les activités récentes de ces organisations démontrent clairement la tendance à recourir à des outils persuasifs, compréhensifs, plutôt que de recourir à un discours critique et accusateur.

Cette tendance souple est-elle appropriée pour la promotion des normes du travail ou le système multilatéral public des Nations Unies est-il en train de glisser sur une pente dangereuse ? En ce qui concerne la liberté d'association et la négociation collective, il est vrai que les instruments de *soft law* reposent sur les mêmes principes du recours à la discussion et la négociation afin de parvenir à des solutions stratégiques concrètes et

¹¹⁶² « *L'Aquila* » *Joint Statement on Global Food Security*, *L'Aquila Food Security Initiative*, supra note 1154 au para 9.

¹¹⁶³ Voir en ligne : G8 - Agricultural Ministers' Meeting <<http://www.g8agricultureministersmeeting.mipaaf.com/en>>.

¹¹⁶⁴ Voir *Final Declaration of the G8 Agricultural Ministers' Meeting*, *ibid.*

adaptées aux circonstances pratiques. Ainsi, les instruments de *soft law* en matière de travail et de développement durable insistent sur l’importance du dialogue social en tant qu’instrument de bonne gouvernance. L’OIT s’inspire en ce sens de sa propre expérience dans la prise de décision tripartite qui a su faire ses preuves au sein de ses travaux.

Bref, on ne peut s’empêcher de dresser un parallèle entre les nouvelles formes de gouvernance internationale et le principe de la négociation collective. Les deux sont basés sur le dialogue constructif, entamé entre parties de qui l’on attend qu’elles agissent de bonne foi. Comme le précise le BIT avec lucidité :

Pour que les diverses initiatives gouvernementales, intergouvernementales ou privées soient véritablement efficaces, il est essentiel qu’elles puissent bénéficier de l’apport des principales parties prenantes, les travailleurs et les employeurs, représentés par leurs organisations respectives¹¹⁶⁵.

On peut questionner la pertinence du choix de l’OIT, à partir notamment de l’adoption de la *Déclaration de 1998*, de s’éloigner des formes traditionnelles d’élaboration et de mise en œuvre de normes « rigides » du travail. Mais avait-elle le choix ? Le milieu du travail est de plus en plus décentralisé et les États ne sont plus les seuls responsables de l’application des normes du travail. Les entreprises multinationales qui choisissent volontairement de relocaliser leurs activités là où il existe un minimum de contraintes législatives pour leurs opérations n’ont aucun compte à rendre vis-à-vis du respect des conventions internationales du travail.

La décentralisation du travail est d’autant plus manifeste en agriculture : l’éloignement des grands centres urbains, l’isolement des travailleurs, la multiplicité des acteurs privés tout le long de la chaîne agro-alimentaire rendent nécessaire une approche plus localisée afin d’atteindre directement les parties concernées. Les nouvelles méthodes de promotion des normes peuvent également s’avérer utiles dans des secteurs comme l’agriculture où les obstacles à l’organisation syndicale ne sont pas nécessairement ni uniquement juridiques. Ainsi, des obstacles techniques, comme le manque d’institutions politiques et d’infrastructures ou l’isolement géographique des travailleurs, peuvent difficilement être surmontés au niveau juridique exclusivement.

En ce sens, les principes de bonne gouvernance, similaires à ceux propres à la négociation collective, seraient les plus appropriés en agriculture. L’importance du dialogue social se reflète dans les instruments de *soft law* adoptés par l’OIT, la FAO et les Nations

¹¹⁶⁵ Rapport OIT 2008, « Liberté d’association », *supra* note 414 à la p 40.

Unies en ce qui concerne le développement rural durable. Le dialogue social est un des quatre piliers de l'Agenda du travail décent de l'OIT et est également valorisé dans les différents sommets et conférences sur l'alimentation et le développement rural organisés par l'ONU et la FAO.

Toutefois, le défaut majeur de ces initiatives est le peu de prise en compte des TAS dans les propositions et recommandations des organisations internationales pour parvenir à un développement rural durable. Ce constat est d'autant plus désolant quand il concerne les travaux de la FAO qui s'est pourtant entendue depuis 1947 avec l'OIT pour collaborer sur des thèmes d'intérêt commun. Dans ces circonstances, la dimension sociale de l'agriculture devrait être considérée dans toutes les initiatives de la FAO en faveur du développement rural durable. Or, aussi récemment qu'en 2007, l'OIT n'a même pas été invitée à participer à la Conférence internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, organisée par la FAO.

Comment expliquer un pareil manque d'appui pour le droit d'association des TAS ? Le secteur agricole demeure faiblement syndiqué et sa population est pauvre, souvent illettrée ou mal éduquée et docile. Les TAS sont hautement vulnérables et leur poids politique dans les débats n'est donc pas aussi fort qu'il pourrait et devrait l'être. Il faut toutefois se rappeler que les forums internationaux demeurent au final l'arène où se rencontrent - et parfois se heurtent - les volontés nationales. Sachant, comme nous l'avons vu en première partie, que l'agriculture est un sujet hautement sensible politiquement pour les États et que cette sensibilité transparaît dans la protection négligée des TAS dans les législations nationales du travail, on peut avancer, sans trop se tromper, que ce manque de considération envers les TAS devant les forums internationaux n'est rien d'autres que le reflet des réticences politiques étatiques.

Mais la vulnérabilité des TAS ne devrait pas justifier leur marginalisation dans les stratégies de développement rural. Le rôle des TAS et de leurs associations est primordial dans le développement durable en zones rurales, d'abord parce qu'ils font partie des personnes qui comprennent le mieux la réalité rurale et, ensuite, parce que toute décision nationale prise en matière de développement les affectera directement. Leur rôle est donc double, un rôle d'« expert» et de « bénéficiaire ». En ajoutant aux TAS le pouvoir de négociation, ils obtiendraient alors le rôle plus important de « décideur ». Dans cette optique, la collaboration entre la FAO, l'OIT et l'UITA est bienvenue. L'UITA étant une

des rares organisations internationales syndicales fortes dans le secteur agricole, sa participation dans les débats est particulièrement fondamentale.

La ligne de pensée à maintenir en matière de gouvernance mondiale en agriculture est claire. Si les organisations internationales et les États ont maintes fois réitéré l'impossibilité de parvenir à l'accomplissement des OMD des Nations Unies sans une action soutenue dans le développement rural et que ces mêmes organisations et États ont souligné avec la même insistance l'importance fondamentale et universelle de garantir les droits d'organisations des travailleurs, toutes les initiatives des organisations internationales seront, selon la logique même des discours officiels en matière de développement durable, vainces tant que les associations de TAS ne seront pas renforcées, tant dans leurs capacités organisationnelles et fonctionnelles que dans leur garantie d'existence.

Cette ligne de pensée n'est pas suivie présentement. Les instruments de *soft law* adoptés par le système multilatéral négligent de valoriser la liberté d'association et la négociation collective des TAS et ce malgré l'insistance de l'OIT en ce sens, tant à travers sa participation aux conférences de la FAO et des Nations Unies, son Agenda du travail décent en agriculture, que ses conventions internationales du travail. On peut donc tirer un constat d'échec dans la collaboration interinstitutionnelle en agriculture. Nous verrons maintenant en troisième partie si ce même constat d'échec des travaux de l'OIT en agriculture se traduit dans la mise en œuvre nationale du droit international du travail en se concentrant plus particulièrement sur l'exemple canadien.

TROISIÈME PARTIE : LA PROTECTION EN DROIT CANADIEN DU DROIT À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES

Comme nous l'avons souligné, les États ont été traditionnellement et sont toujours réticents à mettre en œuvre dans leur droit interne la protection de la liberté d'association et du droit à la négociation collective des TAS. Bien que les droits syndicaux semblent obtenir l'aval de la communauté internationale, si l'on se fie aux taux élevés de ratification des *Conventions n°87 et n°98*¹¹⁶⁶, la donne change dans le secteur agricole. La *Convention n°11* a reçu un taux respectable de 122 ratifications, mais elle possède aujourd'hui un statut intérimaire, la *Convention n°141* ayant été considérée plus complète et actualisée. Malgré cela, la *Convention n°141* n'a enregistré que 40 ratifications depuis son adoption en 1975. La *Convention n°110* sur les plantations a reçu, quant à elle, un maigre taux de dix ratifications¹¹⁶⁷. Le contraste est donc évident. Il est vrai que les deux conventions fondamentales en matière de liberté syndicale et de négociation collective s'appliquent également aux TAS, mais cinq États membres représentant près de la moitié de la population active n'ont toujours pas ratifié la *Convention n°87*, soit le Brésil, la Chine, les États-Unis, l'Inde et l'Iran, pays qui comportent d'ailleurs une forte proportion de travailleurs agricoles¹¹⁶⁸. La réticence se voit également dans le faible taux de ratification des autres conventions spécifiques aux travailleurs agricoles¹¹⁶⁹.

De plus, l'apparente reconnaissance universelle du droit à la liberté d'association ne semble pas s'étendre aux TAS si l'on étudie les législations nationales des États membres de l'OIT. L'étude menée conjointement par la FAO, l'OIT et l'UITA constate que les lois nationales protègent souvent mal les droits des travailleurs agricoles. Elles peuvent les exclure complètement de leur application ou limiter leur couverture¹¹⁷⁰. Quand des lois nationales protectrices existent, leur mise en œuvre et les mécanismes d'inspection sont faibles, les administrations publiques nationales invoquant les contraintes géographiques ou

¹¹⁶⁶ 150 pour la *Convention n°87* (*supra* note 38) et 160 pour la *Convention n°98* (*supra* note 39). Même si la ratification en soi n'implique pas automatiquement une mise en œuvre effective, ces chiffres indiquent une volonté forte de la part des États de s'engager envers les travailleurs et les employeurs à garantir leur liberté d'association et leur droit de négociation collective.

¹¹⁶⁷ *Convention n° 141*, *supra* note 692 ; *Convention n°110*, *supra* note 684. Il faut préciser que la *Convention n°110* n'est pas de portée universelle dans la mesure où elle s'applique aux États qui utilisent la plantation comme mode d'exploitation agricole dans les zones tropicales et sub-tropicales.

¹¹⁶⁸ Ces pays regroupent près de 800 millions de la population active agricole, soit plus de la moitié de la population active agricole mondiale (voir FAOSTAT, *supra* note 6).

¹¹⁶⁹ Se référer à l'annexe I pour les taux de ratification de ces conventions.

¹¹⁷⁰ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 45.

l'impossibilité d'appliquer les régimes de négociation collective dans les fermes, surtout de petite taille :

Despite nearly universal recognition of the right to freedom of association, legal impediments to the right of agricultural workers to organize remain in a significant number of countries, where national legislation either denies the right to organize in agriculture, or excludes the sector from the relevant legal protections. Some national governments may consider it impossible for their labour administrations to enforce this right in practice in rural areas. Others may consider that the nature of work in agriculture, with its atypical, seasonal or casual employment relationships, makes the sector less accessible to the right to organize¹¹⁷¹.

Il faut également tenir compte de l'attitude des parties en cause qui peuvent parfois être hostiles à la syndicalisation. Par exemple, en Afrique du Sud, suite à la nouvelle loi de 1995 introduisant le principe de négociation collective, les fermiers étaient initialement agressifs et suspicieux envers les organisations syndicales, certaines ayant rapporté des cas de menaces de violences physiques ou des représailles à l'encontre des TAS ayant exercé leur droit d'association¹¹⁷².

En 1994, la Commission d'experts de l'OIT déposait une étude d'ensemble sur l'application des normes du travail relatives à la liberté d'association dans laquelle elle constatait que, malgré l'application de la *Convention n°87* aux TAS, ceux-ci faisaient face dans la pratique à de nombreuses difficultés en droit comme en fait pour s'organiser en syndicat¹¹⁷³. Bien que la Commission d'experts constate des progrès dans l'extension du droit syndical à certaines catégories de travailleurs, citant l'exemple du Costa Rica dans l'élargissement du droit d'association aux TAS, elle identifie tout de même comme difficulté majeure dans l'application de la *Convention n°87* le fait que les travailleurs ruraux soit dans certains pays privés de leurs droits syndicaux¹¹⁷⁴. L'intervention des autorités dans le processus de négociation collective, notamment en interdisant aux TAS le droit de négociation collective, constitue également une préoccupation majeure identifiée par la Commission d'experts¹¹⁷⁵.

¹¹⁷¹ FAO, OIT et UITA, *supra* note 6 à la p 45.

¹¹⁷² Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 aux pp 26-28. Les travailleurs quant à eux ne s'empressent pas non plus à joindre des syndicats, souvent par peur de représailles de l'employeur. Le rapport dresse toutefois un portrait positif dans les cas où les syndicats ont effectivement réussi à s'implanter, rapportant des relations « tolérables » avec l'employeur et leur prise en compte comme partenaires sociaux. La méfiance initiale est mise sur le compte de l'ignorance du rôle des syndicats, tant par les travailleurs que par les employeurs.

¹¹⁷³ Étude d'ensemble OIT 1994, *supra* note 669 au para 58.

¹¹⁷⁴ *Ibid* aux para 268 et 271. C'est le cas dans certaines provinces canadiennes comme nous le verrons ensuite.

¹¹⁷⁵ *Ibid* para 281.

L'obstacle étatique le plus courant à la liberté syndicale est l'exclusion totale ou partielle des TAS de la législation générale garantissant la liberté d'association et le droit de négociation collective, notamment par l'établissement d'un nombre minimal de membres nécessaires pour la formation d'un syndicat, nombre souvent jugé excessif¹¹⁷⁶. Ce genre d'obstacles juridiques nationaux se trouve également dans la législation canadienne¹¹⁷⁷, ce qui justifie notre choix d'analyser l'état du droit au Canada.

Un autre motif explique cette sélection. Nous avons vu en première partie que l'agriculture contemporaine dans les pays occidentaux se caractérise entre autres par le maintien de mesures commerciales protectionnistes, allant à contre-courant de la libéralisation générale des échanges commerciaux. Cet interventionnisme est généralement justifié par l'impératif de protéger la ferme familiale, fragile vis-à-vis des fluctuations incontrôlables de la météo et des marchés. Le protectionnisme des pays occidentaux en agriculture s'est ensuite transposé dans leur législation du travail. Ainsi, alors que les principes de la liberté d'association et de la négociation collective sont souvent protégés en droit interne, ils sont toutefois niés aux TAS sous le prétexte que les régimes de relations du travail introduits par la liberté d'association et la négociation collective sont trop lourds à supporter pour les fermes. Pourtant, l'entreprise agricole s'éloigne de plus en plus de l'image romantique de la petite ferme. Au contraire, les terres agricoles, à tout le moins dans les pays industrialisés, sont souvent concentrées dans les mains d'un petit nombre de propriétaires. L'agriculture est aujourd'hui une activité résolument commerciale et lucrative et dont la productivité nécessite une main-d'œuvre salariée plus nombreuse. Dans les pays occidentaux, les emplois en agriculture, mal payés et éreintants, sont dégaignés, menant à un recours croissant à la main-d'œuvre migrante.

La situation au Canada reflète bien ces caractéristiques typiques des pays occidentaux quant au traitement réservé à leur secteur agricole. L'agriculture y est fortement subventionnée¹¹⁷⁸, malgré le fait que l'activité agricole est faible dans l'ensemble du pays par rapport à d'autres secteurs économiques. En 2008, elle représentait seulement 6,1 % des

¹¹⁷⁶ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 45. Le Code du travail du Québec exige, comme nous l'avons vu en première partie, un minimum de trois salariés employés ordinairement et continuellement dans une ferme afin d'octroyer une accréditation syndicale (C.tr., *supra* note 309, art 21(5)).

¹¹⁷⁷ Voir la partie I-B-iii, ci-dessus, pour l'analyse de la législation canadienne en matière de protection des droits syndicaux des TAS.

¹¹⁷⁸ Dans la seule province du Québec, les programmes de soutien ont doublé dans les 25 dernières années, atteignant 1,5 milliard \$ (voir *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 c L'Écuyer*, 2010 QCCRT 191 aux para 85-86 (disponible sur CanLII) [*L'Écuyer*]).

importations et 8,1 % des exportations totales du pays¹¹⁷⁹. Néanmoins, la production agricole canadienne a une influence sur les marchés alimentaires. Prenons comme exemple la culture de céréales, une denrée essentielle dans l'alimentation de la population de la planète. Bien que la production céréalière canadienne soit en-deçà de la production de plusieurs autres pays, le Canada est le troisième exportateur mondial de céréales après les États-Unis et la France¹¹⁸⁰. Ainsi, l'approvisionnement en céréales de la planète dépend énormément de la politique agricole canadienne, en grande partie à cause du contrôle exercé sur les prix à travers des mesures protectionnistes.

Le Canada invoque également la protection de la ferme familiale pour justifier les subventions à la production agricole et les restrictions à l'importation. Pourtant, à la fin du 20^e siècle, la valeur minimale de la « ferme familiale » en Ontario était d'un million de dollar¹¹⁸¹. La concentration des terres s'observe au Canada où l'on retrouve de plus en plus de travailleurs salariés dans l'économie agricole canadienne pour combler les besoins en récolte de larges champs. De plus, compte tenu du désintérêt de la population canadienne pour le travail des champs, les emplois sont progressivement comblés par des travailleurs migrants en provenance d'Amérique latine¹¹⁸².

Le Canada garantit la liberté d'association à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Charte canadienne*), intégrée à la Loi constitutionnelle du pays en 1982¹¹⁸³. Les provinces canadiennes, compétentes en matière de travail¹¹⁸⁴, prévoient toutes des garanties juridiques protégeant la liberté d'association ainsi qu'un régime général de relations du travail. Néanmoins, les droits syndicaux des TAS sont limités dans un certain nombre de provinces¹¹⁸⁵. Or, cette situation a entraîné dans les dernières années de nombreux débats judiciaires devant les tribunaux internes, leur donnant l'occasion de se

¹¹⁷⁹ FAO, *Annuaire statistique*, Genève, FAO, 2010 (disponible en ligne : Annuaire statistique de la FAO 2010 <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/fr>>).

¹¹⁸⁰ La production céréalière canadienne se chiffrait en 2009 à 49 059 tonnes, derrière celles du Brésil (71 000 tonnes), de la Chine (484 000 tonnes), des États-Unis (420 000 tonnes), de la France (70 000 tonnes), du Ghana (49 800 tonnes), de l'Inde (247 000 tonnes), de l'Indonésie (82 000 tonnes) et de la Russie (95 000 tonnes). Pour la même année, la valeur des exportations céréalières du Canada s'élevait à 8,5 milliards \$US, celle de la France à 10 milliards \$US et des États-Unis à 29 milliards \$US. À titre comparatif, la valeur des exportations du Ghana, qui produit sensiblement la même quantité de céréales que le Canada, a atteint un sommet en 2007 se chiffrant à... 1,8 millions \$US. Pourtant, les produits agricoles constituent près du tiers des exportations du Ghana (ces chiffres sont tirés de l'*Annuaire statistique* de la FAO, *ibid*).

¹¹⁸¹ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 62.

¹¹⁸² Voir *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 349.

¹¹⁸³ *Charte canadienne*, *supra* note 49.

¹¹⁸⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 306, art 92. Voir *ibid* le commentaire sur le partage des compétences législatives qui octroite aux provinces canadiennes la compétence en matière de droit du travail.

¹¹⁸⁵ Voir la partie I-B-iii, ci-dessus, pour l'aperçu des limitations législatives à l'association des TAS dans les provinces de l'Alberta, du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

référer au droit international du travail afin de déterminer la validité de l'exclusion des TAS dans les législations nationales du travail.

Le Canada est un membre fondateur de l'OIT, créée en 1919. Il a ratifié à ce jour 32 conventions internationales du travail et en a dénoncé deux¹¹⁸⁶. En matière de liberté d'association, le Canada n'a ratifié que la *Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)*¹¹⁸⁷. Il n'a pas ratifié la *Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949)*¹¹⁸⁸, une des deux conventions fondamentales en matière de liberté syndicale reliées à la *Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*¹¹⁸⁹. Il n'a ratifié aucune convention spécifique aux TAS, notamment la *Convention (n°11) sur le droit d'association (agriculture)*¹¹⁹⁰, ni aucune convention relative aux travailleurs migrants. Le Canada a ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIRDCP) ainsi que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIRDESC)¹¹⁹¹.

L'application du droit international en droit interne doit passer certaines étapes. D'abord, pour qu'un État soit lié par les obligations expresses d'un traité ou d'une convention internationale, il doit évidemment ratifier l'instrument. Ensuite, l'instrument ratifié doit être intégré en droit interne pour porter effet. Cette intégration s'opère différemment selon qu'un État soit de tradition moniste - ou d'applicabilité directe - ou dualiste¹¹⁹². Selon la théorie moniste, les normes internationales sanctionnées par un État sont automatiquement applicables en droit interne¹¹⁹³. Dans un système dualiste, la norme internationale doit plutôt être « reçue » en droit interne, c'est-à-dire qu'elle doit être introduite dans le corpus juridique interne, ce qui s'opère généralement par l'adoption d'une loi reprenant le texte ou la substance du traité international¹¹⁹⁴. Ainsi, dans un système dualiste, le droit international constitue un corpus juridique distinct du droit

¹¹⁸⁶ Voir Annexe II pour la liste des principales conventions ratifiées par le Canada.

¹¹⁸⁷ *Convention n° 87, supra* note 38.

¹¹⁸⁸ *Convention n° 98, supra* note 49.

¹¹⁸⁹ *Déclaration de 1998, supra* note 7.

¹¹⁹⁰ *Convention n° 11, supra* note 40.

¹¹⁹¹ Voir *supra* notes 35 et 36. Ces deux instruments n'ont toutefois pas été intégrés en droit interne canadien par voie législative ou par décret gouvernemental, étape nécessaire pour qu'un traité international s'applique en droit interne, comme nous le verrons par la suite. La *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948, un instrument déclaratoire de *soft law*, n'a pas non plus été formellement intégrée en droit interne, mais elle aurait toutefois influencé grandement les développements législatifs en faveur des droits fondamentaux de la personne au Canada (voir Trudeau, *supra* note 925 aux pp 313-314).

¹¹⁹² Brownlie, *supra* note 700 aux p 31-33.

¹¹⁹³ Dupuy, *supra* note 527 à la p 427.

¹¹⁹⁴ *Ibid* à la p 432. Seule la coutume internationale est d'applicabilité directe dans la tradition dualiste d'inspiration britannique (voir Brownlie, *supra* note 700 aux pp 41 et ss).

interne. Le Canada possède une tradition dualiste qui impose donc l'étape supplémentaire d'intégrer législativement les traités internationaux¹¹⁹⁵. Le dualisme canadien fait en sorte que la « formation » du droit international, à travers l'adoption et la ratification d'un traité, relève du pouvoir exécutif, tandis que son application relève du pouvoir législatif¹¹⁹⁶.

L'intégration et la mise en œuvre des traités internationaux en droit canadien nécessitent une dernière étape. Le Canada étant un État fédératif, les compétences législatives sont partagées entre l'autorité centrale, ou fédérale, et les autorités provinciales et territoriales¹¹⁹⁷. Ainsi, l'intégration d'un traité ou d'une convention internationale ratifiée par le Canada doit être soumise à l'approbation des législatures fédérale et provinciales dans la mesure où la compétence législative de ces dernières est en cause¹¹⁹⁸.

L'article 19 de la *Constitution de l'OIT* de 1919 prévoit les obligations des États par rapport aux conventions internationales du travail. L'article 19(5)b) prévoit qu'une convention adoptée par la CIT doit être soumise « à l'autorité ou aux autorités [d'un État] dans la compétence desquelles rentre la matière » afin de procéder à sa ratification auprès de l'OIT. Lorsqu'un État ratifie une convention, il doit prendre les mesures nécessaires pour la rendre applicable en droit interne¹¹⁹⁹. Dans le cas d'un État fédératif, le gouvernement central doit soumettre la convention à ses provinces pour fins de ratification quand celle-ci touche la compétence des provinces¹²⁰⁰.

Le pouvoir de négocier, conclure et ratifier un traité international relève exclusivement du gouvernement fédéral en vertu de sa prérogative royale¹²⁰¹. Techniquement, il n'a aucune obligation de consulter le pouvoir législatif dans la conclusion d'un traité

¹¹⁹⁵ Trudeau, *supra* note 925 à la p 318 ; Eric Gravel et Quentin Delpech, « Contrôle des normes internationales du travail et complémentarité des systèmes nationaux et internationaux : récentes évolutions » (2008) 147 : 4 Revue internationale du travail 439 à la p 447 [Gravel et Delpech]. Nous avons vu plus haut que l'OIT considère la liberté d'association comme étant inscrite dans le droit coutumier (voir les commentaires à ce sujet aux pp 133-134, ci-dessus). Selon les auteurs Gravel et Delpech, le Canada serait dans les faits un État de tradition hybride : dualiste en ce qui concerne la « réaffirmation » des traités en droit national, mais moniste en ce que le droit international coutumier s'intègre directement en droit interne (*ibid* à la p 447). Selon les auteurs, cette intégration automatique du droit coutumier corrigeraient les faiblesses du droit du travail canadien par rapport au droit international, en rendant les conventions fondamentales, comme celles concernant la liberté d'association, d'applicabilité directe au Canada. Toutefois, nous rappellerons que la valeur coutumière du droit à la liberté d'association, bien qu'affirmée par l'OIT, demeure à ce jour incertaine (voir entre autres La Hovary, *supra* note 527 à la p 171).

¹¹⁹⁶ *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario (Labour Conventions)*, [1937] AC 326 (Conseil privé de Londres) [Affaire des conventions sur le travail].

¹¹⁹⁷ Le partage des compétences est prévu dans la Loi constitutionnelle de 1867, *supra* note 306, art. 91-92.

¹¹⁹⁸ Affaire des conventions sur le travail, *supra* note 1196.

¹¹⁹⁹ *Constitution de l'OIT*, *supra* note 37, art 19(5)d).

¹²⁰⁰ *Ibid*, art 19(7)b)i).

¹²⁰¹ Trudeau, *supra* note 925 à la p 318.

international¹²⁰². Toutefois, étant donné la tradition dualiste du Canada, la mise en œuvre en droit interne des traités ratifiés par le gouvernement fédéral relève du pouvoir législatif.

Selon la Constitution du Canada de 1867, la compétence en matière de travail revient aux provinces, sauf pour les entreprises relevant de la compétence fédérale¹²⁰³. Ainsi, l'application d'une convention internationale du travail relève tant de la législature fédérale que des autorités provinciales. Ce double processus imposé par le partage constitutionnel des compétences a d'ailleurs été confirmé dans *l'Affaire des Conventions sur le travail* (1937)¹²⁰⁴. Cette décision traitait du partage des compétences au Canada en matière de ratification et de mise en œuvre des traités internationaux. Les faits concernaient trois conventions de l'OIT ratifiées par le Canada en 1935¹²⁰⁵ et intégrées en droit interne par des lois adoptées par le parlement canadien. Ces lois ont été jugées inconstitutionnelles. Le Conseil privé de Londres a déterminé dans cette affaire que, bien que le gouvernement fédéral demeure compétent pour conclure un traité international, l'application en droit interne relevait des parlements provinciaux :

[A]s a treaty deals with a particular class of subjects so will the legislative power of performing it be ascertained. No one can doubt that this distribution is one of the most essential conditions, probably the most essential condition, in the inter-Provincial compact to which the [Constitution of Canada] gives effect¹²⁰⁶.

Ainsi, la pratique établie au Canada exige que la ratification d'une convention traitant de questions de compétences fédérales et provinciales doive être acceptée sans réserve par toutes les administrations concernées¹²⁰⁷. C'est ce qui expliquerait le processus parfois long pour obtenir la ratification d'une convention internationale du travail, le gouvernement fédéral préférant attendre d'obtenir l'accord unanime des provinces avant de ratifier une

¹²⁰² Trudeau, *supra* note 925 à la p 318.

¹²⁰³ Loi constitutionnelle de 1867, *supra* note 306, art 91-92. Le gouvernement fédéral maintient la compétence en matière civile pour les travailleurs d'entreprises touchant à des compétences fédérales (poste, fonction publique fédérale, etc.). Environ 8 % de la population active du Canada travaillerait pour des employeurs fédéraux (voir Pierre Verge et Dominic Roux, « L'affirmation des principes de la liberté syndicale, de la négociation collective et du droit de grève selon le droit international et le droit du travail canadien : deux solitudes ? », dans Pierre Verge, dir, *Droit international du travail : perspectives canadiennes*, Cowansville, Yvon Blais, 2010, 441 à la p 446 [Verge et Roux]).

¹²⁰⁴ Affaire des conventions sur le travail, *supra* note 1196.

¹²⁰⁵ Les trois conventions sont la *Convention (n°1) sur la durée du travail (industrie)* (1919), la *Convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie)* (1921) et la *Convention (n° 26) sur le méthodes de fixation des salaires minima* (1928).

¹²⁰⁶ Affaire des conventions sur le travail, *supra* note 1196.

¹²⁰⁷ Voir en ligne : Ratification des conventions de l'OIT par le Canada <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/pt/ait/representation_canada/ratification_OIT.shtml>. Il existe 14 administrations publiques au Canada : l'administration fédérale, dix provinces et trois territoires.

convention internationale¹²⁰⁸. En effet, dans la mesure où la négligence des législatures provinciales à intégrer une convention ratifiée par l'autorité exécutive fédérale peut entraîner son défaut de respecter ses obligations internationales contractées envers d'autres États, le Canada doit d'abord s'assurer de l'accord de ses provinces avant de s'engager vis-à-vis ses pairs¹²⁰⁹.

L'OIT encourage toutefois les États à mettre tout en œuvre en vue de parvenir à la ratification et à l'intégration des conventions internationales du travail. L'application du droit international du travail requiert non seulement un engagement de la part des États au niveau des institutions internationales, mais également l'intégration de ces engagements au niveau national, à travers des politiques et législations appropriées :

L'exercice de la liberté d'association et du droit de négociation collective requiert un environnement favorable. L'existence d'un cadre législatif fournissant les protections et garanties nécessaires, d'institutions permettant de faciliter la négociation collective et de régler les conflits éventuels, d'administrations du travail efficaces et, surtout, la présence d'organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et efficaces sont les principaux éléments constitutifs d'un environnement favorable. Le rôle joué par les gouvernements dans la mise en place de cet environnement est d'une importance capitale¹²¹⁰.

En faisant abstraction de la *Déclaration de 1998* dont les principes s'appliquent à tous les États membres de l'OIT du seul fait de leur adhésion à l'organisation, la ratification des conventions établissant des normes internationales du travail demeure, en droit international, la première étape avant l'intégration nationale¹²¹¹. D'ailleurs, en marge de la Déclaration, l'OIT avait lancé une campagne massive de ratification des conventions fondamentales, confirmant ces outils comme premiers instruments de droit¹²¹².

La non-ratification ou la non-intégration d'une convention internationale par un État ne signifie pas pour autant que celle-ci n'a aucun effet juridique pour lui. La *Constitution de*

¹²⁰⁸ Trudeau, *supra* note 925 à la p 321. Conséquemment, le contenu des conventions de l'OIT ratifiées par le Canada est souvent déjà présent dans les lois canadiennes au moment d'approver la ratification (voir *ibid* à la p 322).

¹²⁰⁹ Affaire des conventions sur le travail, *supra* note 1196. Gilles Trudeau avance que ces limites constitutionnelles place le Canada dans une position embarrassante. D'un côté, le gouvernement fédéral ne peut passer outre la consultation des provinces sous peine de manquer de légitimité démocratique dans la conclusion de traités internationaux. De l'autre, le Canada serait mal vu devant la communauté internationale s'il s'engageait envers des obligations qu'il ne pourrait concrétiser en droit interne (voir Trudeau, *supra* note 925 à la p 342).

¹²¹⁰ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 aux pp 5-6.

¹²¹¹ Évidemment, l'adhésion ou non à des conventions ou traités ne signifie pas qu'un État accepte ou refuse d'adhérer à leurs normes. En droit du travail, bien que le Canada n'ait pas ratifié la *Convention n° 98*, les législations du travail prévoient toutes un régime légal de négociation collective.

¹²¹² Voir la partie II-B-II, ci-dessus, pour l'analyse de cette question. Les conventions fondamentales sont énumérées *supra* note 630.

l’OIT de 1919 prévoit également des obligations envers les conventions non ratifiées pour ses États membres. Ainsi, les membres de l’OIT n’ayant pas ratifié une convention doivent faire rapport au Directeur général « sur l’état de la législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l’objet de la convention »¹²¹³. La *Déclaration de 1998* de l’OIT, un instrument de *soft law*, rappelle également aux États membres de l’OIT qu’ils sont soumis, de par leur adhésion à l’organisation, aux principes sous-jacents à sa Constitution, ce qui inclut la liberté d’association¹²¹⁴.

La Cour suprême du Canada (CSC) s’est également prononcée sur les obligations de l’État par rapport à des traités internationaux ratifiés, mais non intégrés législativement, comme par exemple dans l’arrêt *Baker c. Canada* de 1999¹²¹⁵. Se prononçant sur les exigences d’équité procédurale d’une décision administrative fédérale renvoyant du pays Mavis Baker, une Jamaïcaine y ayant vécu illégalement pendant plus de dix ans, la CSC a conclu que la décision administrative était déraisonnable du fait qu’elle n’avait pas tenu compte de l’intérêt des quatre enfants de Mme Baker, tous nés au Canada. Pour appuyer ses dires sur l’importance de tenir compte du critère de l’intérêt des enfants, la CSC se réfère à la *Convention relative aux droits de l’enfant* adoptée en 1989¹²¹⁶, que le Canada avait ratifiée. Bien que reconnaissant le fait que la convention n’avait pas encore été intégrée en droit canadien, la Juge L’Heureux-Dubé précise toutefois que : « [I]es valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent [...] être prises en compte dans l’approche contextuelle de l’interprétation des lois »¹²¹⁷. Ainsi, les valeurs et principes d’une convention relative aux droits de la personne, même si elle n’a pas été intégrée en droit interne, peuvent tout de même servir d’outil d’interprétation¹²¹⁸.

¹²¹³ *Constitution de l’OIT*, *supra* note 37, art 19(5)e). L’État membre doit aussi rendre compte dans ce rapport des mesures prises pour donner suite à toute disposition d’une convention non ratifiée et rendre compte des difficultés empêchant ou retardant la ratification d’une convention. Les mêmes obligations s’appliquent aux États fédératifs (voir *ibid*, art 19(7)b(iv)).

¹²¹⁴ Voir la partie II-B-ii, ci-dessus, pour l’analyse de cette question.

¹²¹⁵ *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.

¹²¹⁶ *Convention relative aux droits de l’enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, Rés AG 44/25 Doc off AG NU, 44^e sess, supp n° 49, Doc NU A/44/49.

¹²¹⁷ Baker, *supra* note 1215, au para 70.

¹²¹⁸ *Ibid*. La valeur interprétative du droit international des droits de la personne ne se limiterait pas aux conventions, mais également à des instruments de *soft law*. Ainsi, la CSC évoque également dans Baker la *Déclaration universelle des droits de l’homme*, *supra* note 34, et la *Déclaration des droits de l’enfant* des Nations Unies, Rés AG 1387(XIV) (1959) (voir *ibid* au para 71). L’idée de la valeur persuasive ou interprétative d’une convention internationale ratifiée, mais non intégrée découle de la présomption qui existe en droit canadien suivant laquelle le législateur n’entend pas légiférer de façon incompatible avec les obligations internationales canadiennes (Trudeau, *supra* note 925 à la p 324 ; Verge et Roux, *supra* note 1203 à la p 444). Cette présomption a d’abord pris forme dans la dissidence du Juge Dickson dans *Renvoi relatif à*

Dans cette partie, nous étudierons l'utilisation et l'application, dans la jurisprudence canadienne, des normes internationales du travail telles qu'élaborées par l'OIT, en se référant à la protection de la liberté d'association et du droit de négociation collective des TAS. Nous examinerons d'abord quatre décisions récentes concernant la protection constitutionnelle de la liberté d'association, trois de la Cour suprême du Canada (*Dunmore* de 2001¹²¹⁹, *Health Services* de 2007¹²²⁰ et *Fraser* de 2011¹²²¹) et une de la Commission des relations du travail du Québec (*L'Écuyer* de 2010¹²²²). Nous serons à même de constater que la protection des TAS a servi de prétexte au débat sur l'interprétation de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* qui prévoit la liberté d'association¹²²³. Le droit international du travail servira quant à lui d'outil d'interprétation pour appuyer l'élargissement de la notion constitutionnelle de la liberté d'association afin de protéger les activités associatives comme la négociation collective.

Nous poursuivrons en analysant les bons et les mauvais aspects de cette jurisprudence récente. Ainsi, malgré les signes encourageants de *Dunmore* et *Health Services* sur l'étendue des droits constitutionnels des travailleurs, l'arrêt *Fraser* constitue une déception majeure pour l'émancipation des TAS et une interprétation constitutionnelle incohérente avec les deux décisions précédentes. L'utilisation accrue du droit international est toutefois la bienvenue, surtout en matière de droit du travail. Bien que l'interprétation du droit international du travail par la CSC s'avère parfois sélective, elle sert déjà aux tribunaux d'instances inférieures, comme la CRT dans *L'Écuyer*, afin qu'ils se montrent plus généreux envers les travailleurs vulnérables, comme les TAS migrants par exemple.

A. LA JURISPRUDENCE CANADIENNE ET LE TRAVAILLEUR AGRICOLE : APERÇU DE QUELQUES DÉCISIONS CLÉS EN FAVEUR (OU NON) DE L'AVANCEMENT DES DROITS SYNDICAUX

Si toutes les provinces canadiennes ont adopté un régime législatif d'accréditation syndicale et de négociation collective, la protection de la liberté d'association des TAS diffère d'une province à l'autre. Divers tribunaux canadiens ont eu à se prononcer sur

la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 RCS 313 [Renvoi relatif à l'Alberta] et a ensuite été reprise par les juges majoritaires dans *Health Services* (2007), *supra* note 51 au para 70.

¹²¹⁹ *Supra* note 50.

¹²²⁰ *Supra* note 51.

¹²²¹ *Supra* note 52.

¹²²² *Supra* note 1178.

¹²²³ *Charte canadienne*, *supra* note 49. L'alinéa 2d) y est reproduit.

l’interdiction ou la limitation des droits syndicaux des TAS, avec comme élément d’argumentation l’alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, garantissant la liberté d’association. Alors que cet alinéa a longtemps reçu une interprétation restrictive par le plus haut tribunal du pays, c’est-à-dire comme protégeant le seul fait de s’associer¹²²⁴ - contrairement au droit international du travail qui ne distingue pas la liberté d’association des travailleurs et son objet, le droit de négociation collective¹²²⁵ - la CSC en est venu non seulement à faire reconnaître les pleins droits d’organisation aux TAS, mais également à revoir la portée restreinte du droit garanti à l’alinéa 2d). Comme nous le verrons avec l’étude de quelques décisions clés de la jurisprudence canadienne récente, l’utilisation par les tribunaux du droit international du travail comme outil interprétatif participe à l’élargissement de la portée de l’alinéa 2d).

i. **Dunmore (2001 - Cour suprême du Canada) : rejet du protectionnisme en agriculture**

L’arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*¹²²⁶ (*Dunmore*) concerne l’application de la législation du travail de l’Ontario aux TAS. Ayant d’abord accordé en 1994 les pleins droits d’association et d’acrédition syndicale aux TAS¹²²⁷, le Législateur ontarien fit

¹²²⁴ On fait généralement référence aux premières décisions interprétant l’alinéa 2d) de la *Charte canadienne* en parlant de la « trilogie », la CSC ayant eu à se prononcer dans trois affaires différentes, la même année, sur la question de la protection constitutionnelle du droit de grève : *Renvoi relatif à l’Alberta*, *supra* note 1218, *AFPC c. Canada*, [1987] 1 RCS 424 et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 RCS 460. Dans le *Renvoi relatif à l’Alberta*, le Juge McIntyre indiquait que la liberté d’association n’appartenait qu’à l’individu et non aux groupes formés grâce à son exercice. Ainsi, le Juge limitait la portée de l’alinéa 2d) à trois composantes, soit le droit de se joindre à une association pour poursuivre des objectifs communs licites, la liberté d’exercer collectivement des activités dont la *Charte* garantit l’exercice individuel et la liberté d’accomplir toute action qu’un individu peut accomplir seul. La CSC refusait d’étendre la portée de l’alinéa 2d) à la négociation collective et au droit de grève. Un quatrième principe a été rajouté ultérieurement, soit la protection de l’exercice collectif des droits des individus (résumé des 4 composantes faite par le Juge Sopinka dans *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 RCS 367). Dans l’arrêt plus récent *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 RCS 989 [*Delisle*], la CSC avait précisé que l’alinéa 2d) ne garantissait pas l’accès à un régime particulier de relations du travail. Dans ces décisions, les juges majoritaires ne font jamais référence au droit international du travail relatif à la liberté d’association (voir Trudeau, *supra* note 925 aux pp 325-327). Il est à noter que le *Renvoi relatif à l’Alberta* a été le cadre d’une dissidence étouffée du Juge Dickson, alors Juge en chef de la CSC, qui, en se basant entre autres sur le droit international, plaideait pour la garantie constitutionnelle de la négociation collective et du droit de grève. Il tirait la valeur fondamentale de ces droits du PIRDCP, *supra* note 35 et PIRDESC, *supra* note 36, ainsi que des décisions des organes de contrôle de l’OIT (voir *Renvoi relatif à l’Alberta*, *supra* note 1218 aux para 57 et ss). La dissidence du Juge Dickson a d’ailleurs fortement inspiré la majorité dans *Health Services*, qui renverse la trilogie, comme nous le verrons ci-dessous, à la partie III-A-ii.

¹²²⁵ *Déclaration de 1998*, *supra* note 7. Voir la partie II-B-ii, ci-dessus, pour l’analyse de cette question.

¹²²⁶ *Dunmore*, *supra* note 50.

¹²²⁷ Les travailleurs agricoles étaient, jusque là, exclus du régime de protection syndicale (*ibid* au para 4 ; voir aussi l’aperçu de la législation ontarienne applicable aux TAS présenté à la partie I-B-iii, ci-dessus). La Cour

volte-face une année plus tard, abolissant la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture (LRTA)*¹²²⁸. Le Gouvernement de l'Ontario prétendait que le modèle général de négociation collective mettrait en danger l'économie agricole de la province¹²²⁹. Or, quelques accréditations avaient déjà été accordées à des organisations syndicale de TAS et une semaine après l'abolition de la *LRTA*, les Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce (TUAC) contestèrent l'abolition devant les tribunaux considérant la nouvelle *Loi sur les relations du travail (LRT)*¹²³⁰ inconstitutionnelle en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*¹²³¹. La CSC leur donnera raison et décidera que l'exclusion totale imposée par la législation ontarienne porte atteinte sans justification raisonnable à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d).

La CSC fait d'abord une analyse de la portée de l'alinéa 2d), puisqu'il s'agit essentiellement de déterminer si l'activité que le syndicat tente de protéger contre l'action de l'État est visée par la garantie constitutionnelle de la liberté d'association. En l'espèce, les appelants revendiquaient le droit de s'organiser en syndicat et d'en exercer les activités légitimes, mais pas spécifiquement le droit de négociation collective¹²³². Il est également pertinent de mentionner que le pourvoi touche plus que la seule capacité de former une association, ce que le régime législatif de l'Ontario n'empêche pas aux TAS ; le pourvoi cherche plutôt à accorder la protection légale aux associations syndicales agricoles, à

précise que les différentes lois traitant des droits syndicaux en Ontario : « reflètent des philosophies très divergentes sur le plan de l'économie et des relations de travail » (*ibid* au para 5) au détriment des TAS.

¹²²⁸ *Supra* note 330. La *LRTA* avait pourtant été adoptée suite aux recommandations du « Rapport du groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur agricole », présenté devant les parlementaires afin de discuter de l'opportunité d'étendre les garanties syndicales aux TAS. La *LRTA* a été victime d'un changement de gouvernement, ayant été aboli peu de temps après l'élection d'un gouvernement progressiste-conservateur en Ontario : « [le gouvernement] abroge la seule loi qui ait jamais fait bénéficier les travailleurs agricoles ontariens du droit de se syndiquer et de négocier collectivement » (*Dunmore, supra* note 50 au para 3).

¹²²⁹ *Ibid* au para 5.

¹²³⁰ *LRT 1995, supra* note 316.

¹²³¹ *Dunmore, supra* note 50 au para 3. Le syndicat conteste plus spécifiquement l'article 3b) de la *LRT* de 1995 : « La présente loi ne s'applique pas, selon le cas : [...] b) à la personne qui est employée à l'agriculture [...] ». Il faut préciser que les appelants ne revendentiquent pas un droit constitutionnel d'inclusion dans le régime légal ontarien, mais plutôt la liberté constitutionnelle de former une association syndicale, liberté qui existe indépendamment de tout texte législatif (voir *ibid* au para 24). Cette précision est fondamentale car la jurisprudence constitutionnelle canadienne a souvent précisé que la contestation de l'exclusion d'un régime doit se fonder sur une liberté constitutionnelle et ne peut exiger l'accès à ce régime légal précis (voir notamment *Deslile, supra* note 1219).

¹²³² *Dunmore, supra* note 50 au para 12. Les activités visées touchent la promotion de la démocratie au travail, la protection des employés contre les abus de la direction, la mise en commun des ressources et la défense du point de vue des travailleurs.

travers le processus d'accréditation, en alléguant que celle-ci est garantie par le droit à la liberté d'association prévue dans la *Charte canadienne*¹²³³.

Plusieurs décisions avaient déjà été rendues par la CSC depuis l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982 quant à la portée de l'alinéa 2d). La jurisprudence antérieure, estimant que la *Charte canadienne* protégeait essentiellement des droits individuels, avait d'abord interprété l'alinéa 2d) de manière restrictive, c'est-à-dire comme couvrant uniquement le droit d'un individu de former et se joindre à une association¹²³⁴. Or, les juges majoritaires dans *Dunmore* estiment que l'analyse antérieure faite par leur Cour ne couvre pas « toute la gamme d'activités protégées par l'al. 2d) »¹²³⁵, ignorant que les objectifs d'une collectivité puissent différer de ceux d'un individu seul. Limiter la portée de l'alinéa 2d) aux seules activités individuelles viderait de sens la liberté d'association, puisque l'objectif de l'association est de promouvoir les intérêts de ses membres¹²³⁶. Pour appuyer l'idée de la dimension collective de la liberté d'association, la CSC rappelle que c'est vers une telle interprétation que le droit international des droits de la personne a évolué¹²³⁷, faisant référence à la jurisprudence de la Commission d'experts de l'OIT : « l'Organisation internationale du Travail a maintes fois interprété le droit syndical comme étant un droit collectif »¹²³⁸. La Cour estime que l'objet de l'alinéa 2d) est la poursuite d'intérêts communs à travers la mise en commun des efforts individuels¹²³⁹.

Dunmore clarifie également l'obligation positive de l'État visant à garantir la liberté d'association. En tenant compte du contexte de la protection des TAS, la CSC interprétera l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* comme pouvant comporter une responsabilité d'intervention étatique. Bien que la liberté d'association soit souvent perçue comme une

¹²³³ L'accréditation syndicale dans un régime législatif de relations du travail fait en sorte que l'association ainsi accréditée est reconnue comme étant représentative des travailleurs dans une unité de négociation. L'association syndicale devient ainsi l'agent officiel des travailleurs pour négocier avec l'employeur.

¹²³⁴ Voir les commentaires sur la « trilogie » du travail de la CSC, *supra* note 1219.

¹²³⁵ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 16.

¹²³⁶ *Ibid* au para 16. Bien que la *Charte canadienne* parle de liberté d'association et non de liberté syndicale, la Cour précise que la liberté syndicale est au cœur de la liberté d'association de l'alinéa 2d), ce qui ressort des audiences parlementaires ayant précédé l'adoption de la *Charte*. Les décisions antérieures de la CSC en matière de liberté d'association avaient d'ailleurs reconnu l'importance des associations syndicales en tant qu'institutions et le rôle fondamental du travail dans la vie des individus (voir *ibid* au para 37).

¹²³⁷ *Ibid* au para 16.

¹²³⁸ *Ibid*. La Cour estime que la notion d'association reconnaît en soi les différences entre individu et collectivité et entre syndicat et travailleur. La collectivité a une existence propre et des besoins nécessairement différents de ceux de ses membres. Ainsi, un syndicat ne pourrait fonctionner si la loi ne fait que protéger les activités individuelles (*ibid* au para 17).

¹²³⁹ *Ibid*. La Cour ne cherche toutefois pas à renverser la jurisprudence antérieure de la « trilogie » et précise que ce ne sont pas toutes les activités syndicales qui sont protégées par l'alinéa 2d), rappelant que la CSC avait à maintes reprises rejeté la protection du droit de grève et de la négociation collective.

responsabilité négative de non-intervention dans l'activité associative, la Cour explique que la retenue des gouvernements en matière de relations de travail a déjà exposé par le passé les travailleurs à des pratiques déloyales : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les provinces ont institué des régimes législatifs de protection de la liberté syndicale¹²⁴⁰. Ainsi, dans certain cas, donner un sens à l'objet de l'alinéa 2d), soit la poursuite d'intérêts communs, requiert une action positive de l'État d'étendre la protection législative à tous :

[...] l'exclusion d'un régime de protection peut, dans certains contextes, équivaloir à une entrave manifeste à l'exercice réel d'une liberté garantie. En pareil cas, ce n'est pas tant le traitement différent qui est en cause, que le fait que le gouvernement crée des conditions qui ont pour effet d'entraver considérablement l'exercice d'un droit constitutionnel¹²⁴¹.

Ainsi, si la non-inclusion dans un régime législatif de protection de la liberté syndicale a pour effet d'affecter la capacité réelle d'un groupe de travailleurs d'exercer une liberté constitutionnelle - dans ce cas, la formation et le maintien d'une association syndicale - l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* doit être interprété comme interdisant cette exclusion selective¹²⁴².

La CSC se réfère également dans *Dunmore* au droit international pour appuyer son interprétation d'une obligation positive incombant à l'État face aux TAS. En se référant à la *Convention n°87* de l'OIT, la Cour indique que la liberté d'association vise tous les travailleurs sans exception. Ainsi, un traitement discriminatoire peut affecter la liberté fondamentale d'association¹²⁴³. La Cour fait également référence à la *Convention n°11* :

Nul autre texte ne l'énonce plus clairement que l'article premier de la Convention (n°11) concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles [...] qui oblige les États signataires à accorder à « toutes les personnes occupées dans l'agriculture » le droit d'association reconnu aux travailleurs industriels ; la Convention ne fait aucune distinction fondée sur le type de travail agricole. Même si la compétence des provinces a empêché le Canada de ratifier la Convention n° 11, l'ensemble de ces conventions établit néanmoins un fondement normatif pour l'interdiction de toute forme de discrimination dans la protection des libertés syndicales¹²⁴⁴ (nos soulignés).

¹²⁴⁰ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 20.

¹²⁴¹ *Ibid* au para 22. Il est à noter que seule une entrave substantielle à l'alinéa 2d) peut conduire à une déclaration d'inconstitutionnalité. Par la suite, le fait que l'employeur visé soit une partie privée n'est pas un empêchement à l'obligation de l'État, si l'inaction de l'État ou la portée limitative d'une loi fait en sorte que l'employeur privé puisse porter atteinte à un droit constitutionnel (*ibid* aux parar 25-26).

¹²⁴² *Ibid* au para 28.

¹²⁴³ *Ibid* au para 27.

¹²⁴⁴ *Ibid*.

La CSC continue en se référant à *la Convention n°141* de l’OIT¹²⁴⁵ qui, encore une fois, interdit tout traitement discriminatoire en termes de liberté d’association pour les travailleurs ruraux. Le Cour fait ainsi référence dans son jugement à deux conventions de l’OIT non ratifiées par le Canada, les *Conventions n°11* et *n°141*, ce qui, selon elle, n’empêche pas pour autant de les utiliser pour interpréter la liberté d’association comme s’appliquant à tous sans distinction. La Cour rappelle d’ailleurs que le système dualiste canadien fait en sorte que la non-ratification de la *Convention n°11* n’est pas nécessairement attribuable au rejet en bloc des principes s’y trouvant, mais plutôt à l’incapacité d’obtenir l’appui de toutes les provinces canadiennes¹²⁴⁶.

Selon la Cour, l’histoire des relations de travail au Canada illustre le lien profond entre la liberté syndicale et sa protection par voie législative¹²⁴⁷, au point où, « l’exclusion selective d’un groupe de ce type de législation peut avoir des effets substantiels sur l’exercice d’une liberté fondamentale »¹²⁴⁸. La Cour rappelle en effet que la liberté syndicale est aussi difficile à exercer qu’elle est fondamentale et « qu’elle forme une pièce unique dans la toile constitutionnelle canadienne où l’histoire a tissé une protection légale »¹²⁴⁹. La *LRT* de l’Ontario reconnaît même que la liberté syndicale peut, dans certains cas, être impossible à pratiquer sans une telle protection : elle ne crée pas la liberté, elle la protège¹²⁵⁰. L’alinéa 2d) de la *Charte canadienne* reconnaîtrait « la dynamique et l’évolution du rôle des syndicats dans la société canadienne »¹²⁵¹, ceux-ci contribuant au débat politique en prenant notamment la défense de groupes défavorisés et en se prononçant sur des pratiques industrielles acceptables. Il en irait de même pour les TAS, dont l’importance sociale et politique n’est pas moindre du seul fait de leurs difficultés inhérentes à créer un syndicat¹²⁵².

Ces difficultés jouent en la faveur des TAS dans la décision de la CSC d’imposer une obligation positive de protection à l’État : les TAS constituant un groupe vulnérable avec

¹²⁴⁵ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 27.

¹²⁴⁶ *Ibid* au para 27. Rappelons que le dualisme canadien exige l’intégration législative des conventions et traités ratifiés à l’international. Quand une convention concerne une compétence provinciale, comme le droit du travail, la pratique constitutionnelle établie au Canada exige que les autorités concernées approuvent la ratification.

¹²⁴⁷ Comme nous l’avons vu en introduction de cette partie, l’OIT reconnaît l’importance fondamentale de l’intégration des normes du travail dans les législations nationales.

¹²⁴⁸ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 35.

¹²⁴⁹ *Ibid*.

¹²⁵⁰ *Ibid* au para 36.

¹²⁵¹ *Ibid* au para 38.

¹²⁵² *Ibid*.

peu de moyens, la législation du travail doit d'autant plus assurer l'exercice de leur liberté d'association¹²⁵³. Dans les faits, les TAS ont été incapables de créer des associations dans les provinces qui leur refusaient la protection législative. Ils ont traditionnellement peu de pouvoir politique et de ressources, sont vulnérables face aux représailles, mal rémunérés, travaillent dans des conditions difficiles, possèdent une formation limitée, un statut dans la société peu élevé et une mobilité d'emploi restreinte¹²⁵⁴. Le statut des TAS dans la société civile justifie donc la protection constitutionnelle :

En fait, exprimer une opinion différente serait contraire au consensus général au sein du Parlement et des législatures provinciales selon lequel, sans certaines protections minimales, la liberté relativement limitée de s'organiser demeure un vœu pieux¹²⁵⁵.

La Cour estime également que l'incapacité des TAS de se syndiquer est imputable à l'action ou l'inaction de l'État, qui a maintenu et renforcé des conditions les excluant de la protection générale de la liberté syndicale¹²⁵⁶ :

L'effet le plus manifeste de la *LMLRTE* et de la *LRT* est [...] de paralyser l'activité syndicale hors du cadre légal. En étendant la protection de la loi à presque toutes les catégories de travailleurs en Ontario, le législateur a essentiellement discrédité les efforts d'organisation des travailleurs agricoles. Cela est particulièrement vrai compte tenu du statut relatif des travailleurs agricoles dans la société canadienne¹²⁵⁷.

La *LRT* de l'Ontario a donc un effet paralysant et dissuasif, la preuve démontrant que, sans protection législative, les TAS sont incapables de s'associer¹²⁵⁸. L'exclusion des TAS « donne à penser que la démocratie au travail n'a pas sa place dans le secteur agricole »¹²⁵⁹. Elle revient donc à privilégier la volonté patronale au détriment du travailleur, ce qui est d'autant plus vrai dans un contexte privé où l'employeur n'est pas lié par la *Charte canadienne*¹²⁶⁰. Ainsi, la Cour conclut que l'exclusion d'une catégorie entière de

¹²⁵³ La Cour estime qu'une telle protection légale ne serait pas constitutionnellement obligatoire pour des groupes forts ayant les moyens de défendre leurs intérêts autrement. On crée donc une distinction entre groupes forts et groupes vulnérables (*Dunmore*, *supra* note 50 aux para 39-41). Ainsi, si la décision de la Cour joue en faveur des TAS, elle comporte tout de même un frein à l'élargissement de la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte* sur l'obligation positive de l'État. On pourrait alors s'interroger sur ce que constitue un groupe « fort » et se demander si ce n'est justement pas la présence de lois protectrices des droits syndicaux qui rend un groupe « fort », en ce qu'elles lui donnent une crédibilité et un poids face à l'employeur.

¹²⁵⁴ *Ibid* au para 41.

¹²⁵⁵ *Ibid* au para 42.

¹²⁵⁶ *Ibid* au para 44.

¹²⁵⁷ *Ibid* au para 45.

¹²⁵⁸ *Ibid*. La Cour précise que les travailleurs sont également exclus d'autres régimes législatifs de protection comme les normes de travail ou la santé et sécurité du travail, ce qui fait en sorte que les TAS ont un sens limité de leurs droits.

¹²⁵⁹ *Ibid* au para 46.

¹²⁶⁰ *Ibid*. La précision sur le fait qu'il s'agisse d'un employeur privé n'est pas vaine, puisque la CSC avait déjà statué dans *Delisle* (*supra* note 1219) que l'exclusion des agents de la GRC du régime d'accréditation

travailleurs de la *LRT* de l'Ontario doit être interprétée comme une atteinte aux droits d'association garantis par la Charte et donc qu'elle porte atteinte substantiellement à la liberté fondamentale de s'organiser que garantit l'alinéa 2d)¹²⁶¹.

En droit canadien, une fois qu'une atteinte à un droit ou à une liberté fondamentale a été constatée, il faut également, pour déclarer une disposition attentatoire inconstitutionnelle, prouver que cette atteinte n'est pas justifiée par l'article premier de la *Charte canadienne*. L'article premier stipule :

La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique¹²⁶².

La Cour suprême a développé dans sa jurisprudence, depuis l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982, un test précis en plusieurs points pour déterminer si l'atteinte est raisonnable et justifiée¹²⁶³. La preuve de l'atteinte raisonnable et justifiée incombe au législateur. L'argument sur ce point dans *Dunmore* est important puisque les justifications invoquées par le Gouvernement de l'Ontario recoupent les arguments protectionnistes amenés par les États occidentaux en agriculture.

Le Gouvernement ontarien prétend notamment que les caractéristiques uniques de l'agriculture en Ontario, le caractère familial des fermes et la fragilité économique du secteur sont incompatibles avec un régime législatif de négociation collective¹²⁶⁴. D'entrée de jeu, la CSC exprime son opinion selon laquelle, bien qu'il y ait des domaines qui ne se prêtent pas à la négociation collective, ce n'est pas le cas du travail agricole¹²⁶⁵. La Cour ne doute pas qu'il s'agisse d'objectifs suffisamment urgents : le fait que le secteur agricole se dirige de plus en plus vers l'exploitation commerciale et l'agro-business ne diminue en rien

syndicale n'était pas inconstitutionnelle puisque ceux-ci pouvaient autrement assurer la protection de leurs droits, d'autant plus que, leur employeur étant l'État, celui-ci demeurait contraint de respecter la *Charte*.

¹²⁶¹ *Dunmore*, *supra* note 50 aux para 47-48.

¹²⁶² *Charte canadienne*, *supra* note 49, art 1.

¹²⁶³ Le « Test de Oakes » a été développé dans l'arrêt *R c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, pour déterminer ce que constitue une atteinte raisonnable et justifiée. L'atteinte constitutionnelle doit d'abord servir un objectif réel et urgent, donc être un moyen de parvenir à cet objectif. Ensuite, le moyen utilisé doit être proportionnel avec l'objectif. Ce deuxième critère se divise en trois parties : i) le moyen doit avoir un lien rationnel avec l'objectif, ii) le moyen doit porter le moins possible atteinte à un droit garanti par la *Charte* et iii) il doit y avoir proportionnalité entre la restriction et l'objectif.

¹²⁶⁴ *Dunmore*, *supra* note 50 aux para 51-52. Cet argument de l'Ontario laisse à penser que l'agriculture de cette province serait dès lors beaucoup plus fragile que celle d'autres provinces canadiennes, comme le Manitoba ou le Saskatchewan, qui ne prévoient aucune restriction législative à la liberté d'association des TAS.

¹²⁶⁵ *Ibid* au para 51. Les seules restrictions aux droits syndicaux permises dans la *Convention n°87* concernent la police et les agents de l'armée (*supra* note 38, art 9).

l'importance de protéger les petites fermes, elle la fait plutôt accroître¹²⁶⁶. En effet, l'agriculture est un secteur volatile et hautement concurrentiel que certaines activités syndicales, comme la grève, peuvent grandement fragiliser¹²⁶⁷. Toutefois, la Cour ne voit pas en quoi la formation d'associations syndicales agricoles vient mettre en danger la ferme familiale¹²⁶⁸ :

L'idée que des employés devraient renoncer à leur liberté de s'associer afin de préserver la souplesse des relations de travail devrait être soigneusement circonscrite car elle pourrait, en l'absence de balises, justifier la restriction de la syndicalisation dans de nombreux secteurs¹²⁶⁹.

La Cour rejette également l'argument de la justification économique, qu'elle soit attribuable à la météo ou à la concurrence internationale car, encore là, l'argument pourrait s'étendre à d'autres catégories de travailleurs œuvrant dans des secteurs fragiles, comme l'industrie du vêtement et qui, pourtant, sont protégées par la *LRT*¹²⁷⁰.

Rappelant qu'il n'existe aucune preuve scientifique sur l'impact de la syndicalisation sur le mode d'exploitation familiale¹²⁷¹, la Cour estime que l'exclusion catégorique des TAS du régime de protection syndicale n'est pas une atteinte minimale, dans la mesure où le gouvernement n'a fait aucun effort pour les protéger autrement¹²⁷². Selon la Cour, le législateur doit tenter d'atténuer le plus possible les effets d'une loi attentatoire. Or le Gouvernement ontarien ne semble pas avoir considéré d'autres moyens que l'exclusion totale pour protéger la liberté d'association des TAS¹²⁷³.

La CSC dans *Dunmore* précise également que le secteur agricole a évolué. Bien que la ferme familiale demeure un mode d'exploitation très courant, avec une gestion unique basée sur la participation des membres de la famille, la loi ontarienne ignore complètement

¹²⁶⁶ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 52.

¹²⁶⁷ *Ibid* au para 53. L'agriculture, surtout dans les pays nordiques, est hautement tributaire de la météo. Ainsi, les périodes de récolte peuvent être de courte durée et une grève concomitante peut avoir des effets désastreux sur les revenus annuels d'une ferme.

¹²⁶⁸ *Ibid* au para 54. Rappelons que le test de Oakes exige qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif légitime justifiant l'atteinte et l'atteinte utilisée pour remplir l'objectif (voir commentaires sur le test de Oakes, *supra* note 1263). Dans *Dunmore*, l'objectif invoqué par le Gouvernement de l'Ontario était justement la protection de la ferme familiale.

¹²⁶⁹ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 54.

¹²⁷⁰ *Ibid* au para 55. La Cour constate également que la définition d'agriculture selon la loi ontarienne est très large, touchant même les camionneurs transportant des marchandises agricoles, ce qui ne peut être considéré comme une atteinte minimale aux droits d'association (*ibid* au para 56).

¹²⁷¹ *Ibid* au para 58.

¹²⁷² *Ibid* au para 59.

¹²⁷³ *Ibid* au para 60. La Cour donne l'exemple de la législation québécoise en matière de liberté syndicale des TAS qui prévoit également un régime particulier pour eux, mais qui serait moins attentatoire que l'exclusion totale appliquée en Ontario (voir *ibid* au para 64). Toutefois, la législation québécoise sera également contestée devant les tribunaux en 2010 (voir l'analyse de cette question à la partie III-A-iv, ci-dessous).

l'évolution grandissante vers l'entreprise commerciale agricole qui, elle, emploie de nombreux employés¹²⁷⁴ :

On peut inférer que, pour protéger la ferme familiale et assurer la productivité de l'économie agricole, le législateur a jugé nécessaire de décourager toute forme de syndicat et de tolérer que le travailleur agricole soit exposé à une multitude de pratiques déloyales de travail. À mon avis, aucune mesure ne pourrait être davantage contraire au principe de l'atteinte minimale¹²⁷⁵.

Ce que l'on retient de *Dunmore* est l'idée que la liberté d'association des TAS nécessite non seulement une reconnaissance, mais également une protection législative positive, étant donné leur vulnérabilité. Pour qu'un État garantisse effectivement la liberté d'association des TAS, il ne lui suffirait pas de ne pas intervenir dans les affaires syndicales. Il doit garantir en outre que ces affaires puissent se concrétiser dans la pratique. Un régime législatif n'est pas nécessaire dans tous les cas, mais pour un groupe comme les TAS, l'exercice de la liberté d'association est contrecarré sans une protection législative, d'autant plus si un régime général de protection existe déjà pour les autres travailleurs.

Une telle conclusion est facilement transposable dans d'autres juridictions nationales puisque les TAS constituent dans toutes les sociétés la couche la plus défavorisée de la population. L'OIT insiste énormément sur l'importance d'intégrer les normes internationales du travail dans les législations nationales du travail. *Dunmore* reprend cet aspect fondamental en ce qui concerne les TAS et offre ainsi une piste de réponse pour les problèmes internationaux en agriculture. La Cour suprême du Canada reconnaît les problèmes inhérents à l'agriculture, comme la fragilité économique du secteur ou le phénomène des fermes familiales, mais elle prend acte de ces problèmes non pas pour écarter la possibilité d'association chez les travailleurs agricoles, mais pour encourager une protection législative accrue. Tout comme l'OIT, la Cour estime qu'il n'existe aucune justification à la discrimination envers les TAS quant à leurs droits syndicaux.

Nous verrons maintenant comment la Cour suprême du Canada, partant de l'élargissement de la portée de la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte canadienne dans *Dunmore*, interprétera la garantie constitutionnelle comme comportant une protection du processus de négociation collective.

¹²⁷⁴ *Dunmore*, *supra* note 50 au para 62. Le Gouvernement ontarien a pourtant lui-même reconnu que la valeur minimale d'une ferme familiale au tournant du 21^e siècle monte à un million de dollars, ce qui semble l'éloigner de la simple ferme de subsistance fragile.

¹²⁷⁵ *Ibid* au para 65.

ii. ***Health Services (2007 - Cour suprême du Canada) : vers une protection constitutionnelle renforcée des droits syndicaux***

*Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*¹²⁷⁶ (*Health Services*), rendue en 2007 ne traite pas spécifiquement des TAS, mais elle est la première décision canadienne à établir un lien direct entre la protection constitutionnelle de la liberté d'association et le droit à un processus de négociation collectif de bonne foi, renversant ainsi la jurisprudence antérieure de la Cour suprême du Canada¹²⁷⁷. Pour en venir à cette décision, la cour va notamment s'inspirer des engagements internationaux du Canada. L'arrêt *Health Services* servira également de base pour justifier une protection accrue pour les TAS dans des décisions ultérieures.

Health Services traite de la loi adoptée par le Gouvernement de la Colombie-Britannique en 2002 afin de réorganiser l'administration du système de santé publique de la province et du même coup modifier les conventions collectives en vigueur dans le domaine de la santé¹²⁷⁸. Les syndicats contestaient le fait que la loi modifiait unilatéralement plusieurs parties des conventions collectives existantes en santé, allant même jusqu'à interdire toute véritable négociation collective sur certaines questions et offrant plus de latitude au gouvernement pour aménager les relations de travail¹²⁷⁹.

D'entrée de jeu, la CSC indique que l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* protège la capacité des syndiqués de participer à la négociation collective des questions fondamentales liées au milieu de travail, la définissant comme : « le droit de s'associer dans le cadre d'une action collective visant à atteindre des objectifs liés au milieu de travail »¹²⁸⁰. L'analyse de la CSC menant à l'idée d'une protection constitutionnelle du droit procédural de négociation collective¹²⁸¹ se base sur quatre prémisses qui visent à démontrer le caractère

¹²⁷⁶ *Health Services*, *supra* note 51.

¹²⁷⁷ *Ibid* au para 2. Sur la jurisprudence antérieure que *Health Services* renverse, se référer aux commentaires sur la « trilogie », *supra* note 1219.

¹²⁷⁸ *Health Services*, *supra* note 51 aux para 4 et ss. Le Gouvernement de la Colombie britannique cherchait, en adoptant cette loi, à répondre aux difficultés que connaissait son système de santé public. En effet, les besoins en santé et le coût des prestations de soins de santé avaient énormément augmenté durant la décennie 1991-2001, rendant difficile la prestation de services de qualité à la population de la province. La restructuration du système de santé de la Colombie-Britannique visait à réduire les coûts administratifs et améliorer la gestion. Les syndicats concernés n'avaient toutefois pas été consultés avant l'adoption de la loi.

¹²⁷⁹ *Ibid* au para 11.

¹²⁸⁰ *Ibid* au para 19. La Cour précise toutefois que cette protection ne couvre pas nécessairement tous les aspects de la négociation collective ni ne garantit un résultat particulier au terme des négociations.

¹²⁸¹ Notons que ce droit constitutionnel procédural sera fortement balisé, par exemple en ne protégeant que la négociation de questions « fondamentales » dans une convention collective, ouvrant ainsi la voie à des interprétations divergentes sur ce qui constitue un sujet de négociation fondamentale ou pas. Elle exige également une atteinte « substantielle » à la liberté d'association (voir *ibid* aux para 87-109).

fondamental du droit de négociation collective. Parmi ces prémisses se trouvent l'importance fondamentale historique de la négociation collective au Canada et les enseignements du droit international sur les liens entre la liberté d'association et le droit à la négociation collective¹²⁸².

Une partie importante de *Health Services* repose sur la tradition canadienne en matière de relations du travail puisque la Cour estime que la protection de la négociation collective en est une composante fondamentale : « son histoire démontre qu'elle représente la plus importante activité collective et que la liberté d'association s'exprime par son intermédiaire dans le contexte des relations du travail »¹²⁸³. Elle procède ainsi à une longue étude de l'évolution historique des relations du travail¹²⁸⁴ pour constater que, depuis la création des premiers syndicats au Canada au 18^e siècle, leurs combats ont tous visé et ont éventuellement atteint la cible de pouvoir négocier leurs conditions de travail. Ainsi, l'utilisation de pressions économiques à travers la grève a forcé les employeurs à reconnaître l'existence des syndicats et à négocier avec eux, bien avant l'adoption de la première loi protégeant les droits syndicaux¹²⁸⁵. Les lois subséquentes adoptées par les différents gouvernements provinciaux venaient tout simplement consolider une situation de fait :

Ces dispositions législatives ont confirmé la validité de l'objectif central des luttes syndicales depuis des siècles, que le mouvement syndical a atteint pendant la période de laissez-faire en déclenchant des grèves : le droit de négocier collectivement avec les employeurs¹²⁸⁶ (nos soulignés).

¹²⁸² *Health Services*, *supra* note 51 au para 20.

¹²⁸³ *Ibid* au para 66.

¹²⁸⁴ *Ibid* aux para 45-62. Ce long rappel historique démontre que les activités syndicales ont longtemps été considérées comme illégales au Canada, illégalité renforcée par des principes de *common law* restrictifs par rapport aux activités syndicales. Éventuellement, une protection contre les poursuites criminelles fut accordée aux travailleurs, dont la principale arme, en l'absence de protection législative, était les grèves. La Cour rappelle également comment le Canada, en quête d'un modèle de relation de travail, s'est inspiré de la Loi Wagner aux États-Unis, qui instaura la reconnaissance légale de l'appartenance à une organisation syndicale et l'obligation de négocier de bonne foi. La CSC reprend le résumé des objectifs de la Loi Wagner tel que formulé par K.E. Klare (« Judicial Deradicalization of the Wagner Act and the Origins of Modern Legal Consciousness, 1937-1941 » (1978) 62 Minn L Rev 265 aux pp 281-284) : la paix industrielle (i.e. maîtriser les grèves et les conflits de travail qui nuisaient au commerce et déstabilisaient l'économie), la négociation collective comme outil de médiation, le rétablissement de l'équilibre des pouvoirs de négociation pour favoriser une « liberté réelle de contracter », le libre choix syndical (i.e. le choix de s'associer et de choisir ses représentants), la sous-consommation afin de redresser l'économie - car la loi Wagner avait été adoptée dans le contexte de la crise économique de 1929 - et la démocratie industrielle.

¹²⁸⁵ *Health Services*, *supra* note 51 au para 63.

¹²⁸⁶ *Ibid.*

Ainsi, à partir du moment où les provinces canadiennes ont consacré dans leur législation la reconnaissance syndicale¹²⁸⁷, c'est en fait leur objectif ultime qu'elles cristallisaien dans la loi, soit le droit de négocier collectivement leurs conditions de travail. Cela revient à dire que le syndicat est vide de sens s'il n'a pas le pouvoir de négociation et il « devint finalement évident que syndicats et négociation collective étaient des composants naturels d'une économie d'entreprise mixte »¹²⁸⁸. L'importance de la négociation collective serait donc nécessairement reconnue dans la *Charte canadienne*, adoptée en 1982, ce qui ressort d'ailleurs des audiences parlementaires qui ont précédé l'adoption de la Charte : en effet, à la suggestion de la reconnaître explicitement dans la Charte, le ministre canadien suppléant de la Justice précisait que la protection de la négociation collective était implicite dans l'expression « liberté d'association »¹²⁸⁹.

Pour appuyer l'idée de l'interdépendance entre liberté d'association et négociation collective, *Health Services* s'appuie également sur le droit international. Malgré le système dualiste canadien, la CSC précise que les tribunaux peuvent tout de même examiner les obligations internationales du Canada pour interpréter la *Charte*¹²⁹⁰ : « [...] il faut présumer que la *Charte* accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne »¹²⁹¹.

La CSC s'inspire de trois traités internationaux qui pour elle reflète le consensus international et les principes que le Canada s'est engagé à respecter par ratification¹²⁹² : l'article 8(1)c) du PIRDESC¹²⁹³, protégeant l'exercice des activités d'un syndicat, l'article 22(1) du PIRDCP¹²⁹⁴, qui englobe également le droit de négocier collectivement et la *Convention n° 87* qui doit être interprétée comme protégeant la négociation collective, tel

¹²⁸⁷ À la fin des années 30, la plupart des provinces canadiennes avaient adopté un régime législatif de négociation collective (voir *Health Services*, *supra* note 51 au para 58).

¹²⁸⁸ *Ibid* au para 42.

¹²⁸⁹ *Ibid* au para 67.

¹²⁹⁰ *Ibid* au para 69.

¹²⁹¹ *Ibid* au para 70. Cette présomption avait déjà été soulignée par le Juge Dickson dans sa dissidence dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* (*supra* note 1218). L'utilisation de cette présomption par la majorité dans *Health Services* fait d'ailleurs écho au souhait exprimé par Gilles Trudeau deux ans plus tôt afin qu'elle participe à garantir une meilleure protection des droits du travail au Canada : « Cette présomption en faveur du droit international devrait être largement utilisée en droit du travail, car les lois canadiennes en ce domaine n'incorporent que très rarement les conventions internationales ratifiées par le Canada » (voir Trudeau, *supra* note 925 à la p 324).

¹²⁹² *Health Services*, *supra* note 51 au para 71.

¹²⁹³ Reproduit, *supra* note 36.

¹²⁹⁴ Reproduit, *supra* note 35.

que le rappellent le Comité sur la liberté syndicale et la Commission d'experts de l'OIT¹²⁹⁵. Pour la Cour, l'interprétation de ces instruments permet de confirmer l'existence d'un droit de négociation collective en droit international, conclusion qui milite pour la reconnaissance de ce droit en droit canadien¹²⁹⁶. La Cour fait également référence à l'article « Les principes de l'OIT sur la négociation collective »¹²⁹⁷ qui présente le caractère fondamental de ce droit que les États ont accepté du seul fait de leur appartenance à l'OIT.

C'est d'ailleurs ce que prévoit la *Déclaration de 1998* de l'OIT, mentionnée dans *Health Services*. La CSC précise que le fait que le consensus international n'ait pas été confirmé avant 1998 « n'enlève rien à son utilité pour l'interprétation de l'al. 2d) de la *Charte* »¹²⁹⁸, puisque la *Déclaration de 1998* découle de l'interprétation d'instruments internationaux, dont la *Convention n°87*, qui existaient avant la *Charte canadienne*¹²⁹⁹. Dans la mesure où la *Charte canadienne* est un « instrument vivant, [qui] évolue avec la société et s'adresse aux situations et besoins actuels des Canadiens »¹³⁰⁰, les engagements actuels du Canada sur la scène internationale serait une source persuasive d'interprétation de l'alinéa 2d), même s'il a été adopté en 1982¹³⁰¹. La CSC ne fait toutefois aucune référence à la *Convention n°98* qui traite pourtant de la négociation collective. Cette omission est surprenante car, bien que le Canada n'ait pas ratifié cette convention, la Cour

¹²⁹⁵ *Health Services*, *supra* note 51 aux para 75-76. Encore une fois la Cour rappelle que, bien que les interprétations de ces Comités de l'OIT ne soient pas contraignantes en droit canadien, elles clarifient la portée de 2d) de la *Charte canadienne* quant à son application à la négociation collective. Étonnamment, la CSC ne fait référence à aucune décision de ces deux comités pour décrire leurs interprétations, mais plutôt à un article de périodique dont le sujet est... le droit européen des droits de l'homme (voir M Forde, « The European Convention on Human Rights and Labour Law » (1983) 31 Am J Comp L 301).

¹²⁹⁶ *Health Services*, *supra* note 51 au para 72. Il est à noter que les juges ne font pas référence au droit coutumier ce qui laisse croire que la Cour ne retient pas le fait que la liberté d'association et le droit à la négociation collective ont acquis le statut de règles coutumières, comme nous l'avons avancé en deuxième partie. Si la CSC avait considéré la négociation collective comme constituant du droit coutumier, il se serait appliqué en droit canadien sans nécessiter d'intégration par voie législative (voir les commentaires à ce sujet aux pp 133-134, ci-dessus).

¹²⁹⁷ *Ibid* au para 77. La CSC fait référence à l'article de Bernard Gernigon, Alberto Odero et Horacio Guido, « Les principes de l'OIT sur la négociation collective » (2000) 139 Revue internationale du travail 33 aux pp 55-57. Cet article énumère une série de principes reliés à la négociation collective, notamment son caractère fondamental, le fait que son objet est la négociation de conditions de travail. Il rappelle également le principe de bonne foi dans la négociation collective et son caractère volontaire, prévus dans la *Convention n°98* de l'OIT. Il faut préciser toutefois qu'il s'agit d'un article de périodique liant les auteurs seulement et non pas d'une publication officielle découlant d'un organe de l'OIT. Brian Langille a fortement critiqué l'utilisation de cet article, surtout qu'il traite de la *Convention n°98* et non pas de la *Convention n°87*, alors que la CSC dans *Health Services* insiste sur la dernière et ignore la première. Langille prétend entre autres que la CSC a omis de mentionner que la *Convention n°98* prévoit la négociation collective « volontaire », alors qu'elle impose elle-même une « obligation » de négocier (voir Langille, *supra* note 682 aux pp 195-196).

¹²⁹⁸ *Health Services*, *supra* note 51 au para 78.

¹²⁹⁹ *Ibid.*

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ *Ibid.*

avait indiqué dans *Dunmore* quelques années auparavant qu'une convention internationale non ratifiée par le Canada pouvait toutefois servir comme outil d'interprétation pour dégager un consensus international.

La CSC dans *Health Services* se réfère également aux valeurs canadiennes sous-jacentes à la *Charte canadienne*¹³⁰², valeurs souvent mises de l'avant en droit international, soit la dignité humaine, l'égalité, la liberté, le respect de l'autonomie de la personne et la mise en valeur de la démocratie¹³⁰³. En les transposant au cas en l'espèce, la Cour constate qu' : « [a]ssurer la protection de la négociation collective au moyen de l'al. 2d) de la *Charte* permet de compléter, même de promouvoir, toutes ces valeurs »¹³⁰⁴. En effet, la négociation collective donnerait l'occasion d'exercer une influence et donc d'avoir un certain contrôle sur un aspect majeur de la vie : le travail¹³⁰⁵. Elle permet également de pallier à l'inégalité éternelle entre employeurs et employés¹³⁰⁶. Finalement, les travailleurs parviennent à travers la négociation collective à imposer une démocratie sur le milieu de travail et « de veiller à la primauté du droit en milieu de travail »¹³⁰⁷.

Cette analyse des valeurs inhérentes aux droits humains est d'autant plus pertinente dans un contexte de mondialisation où on encourage des méthodes souples de réglementation, ce que la négociation collective favorise précisément. Cette souplesse est d'ailleurs bienvenue en agriculture, étant donné l'isolement physique des milieux de travail. La décision *Health Services* est également importante pour sa conformité avec le droit international sur l'indissociabilité de la liberté syndicale et de la négociation collective. D'ailleurs, l'utilisation de la *Déclaration de 1998* de l'OIT par la CSC démontre sa valeur comme outil d'interprétation du droit fondamental à la négociation collective. Au-delà du processus de ratification des conventions internationales, la *Déclaration de 1998* cherchait à « confirmer » le consensus international sur les principes et droits fondamentaux au travail. La Cour suprême du Canada semble retenir ce consensus dans son analyse. Même si le Canada n'a ratifié que la *Convention n°87* et non la *Convention n°98*, il n'en demeure pas moins qu'il souscrit aux principes sous-jacents aux deux conventions. C'est ce que la référence à la *Déclaration de 1998* par la CSC pourrait et devrait nous laisser croire.

¹³⁰² *Health Services*, *supra* note 51 au para 80.

¹³⁰³ *Ibid* au para 81. On notera que ces valeurs sont également souvent mises de l'avant dans les documents de l'OIT en matière de la liberté syndicale et de négociation collective (voir notamment Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414).

¹³⁰⁴ *Health Services*, *supra* note 51 au para 81.

¹³⁰⁵ *Ibid* au para 82.

¹³⁰⁶ *Ibid* au para 84.

¹³⁰⁷ *Ibid* au para 85.

Pourtant, les principes de la *Déclaration de 1998* seront bien loin dans l'esprit des juges du plus haut tribunal du Canada quand il sera question de l'application des conclusions de *Health Services* aux TAS.

iii. ***Fraser (2011 - Cour suprême du Canada) : les limites du droit canadien à valoriser la négociation collective des travailleurs agricoles***

La décision de la Cour suprême du Canada dans *Dunmore* était une victoire pour les TAS, puisqu'elle reconnaissait leur droit d'association conformément au droit international du travail. Toutefois, la réaction du Gouvernement ontarien à *Dunmore* a été d'adopter la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*¹³⁰⁸ (ci après « *LPEA* ») qui accorde un droit d'association, mais non le droit d'accréditation syndicale et, par conséquent, exclut les TAS du régime général de négociation collective existant en Ontario. Ce faisant, le Gouvernement ontarien respectait la décision dans *Dunmore*, mais l'appliquait dans son sens le plus strict¹³⁰⁹. La *LPEA* offre aux TAS un droit d'association et d'organisation pour faire valoir leurs intérêts, mais n'impose aucune obligation concordante à l'employeur d'entendre les revendications des travailleurs ainsi organisés. Elle crée un régime particulier qui, en pratique, donne peu de possibilités aux TAS de faire valoir leurs droits dans le cadre de leur relation d'emploi¹³¹⁰.

Les TUAC sont donc retournés devant les tribunaux ontariens pour contester la constitutionnalité de la *LPEA*. Au moment où la contestation s'est rendue en Cour d'appel de l'Ontario en 2008¹³¹¹, la CSC avait rendu sa décision dans *Health Services*, qui élargissait la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* à la négociation collective. Utilisant ce précédent, la Cour d'appel de l'Ontario conclut dans *Fraser v. Ontario (Attorney general)* (ci-après « *Fraser* ») que la *LPEA* violait l'alinéa 2d) en entravant la capacité des travailleurs agricoles d'exercer de manière effective leur droit de négociation

¹³⁰⁸ *LPEA*, *supra* note 320.

¹³⁰⁹ C'est ce que la Cour d'appel de l'Ontario semble constater dans *Fraser* en écrivant sur la *LPEA* : « the legislation itself was drafted with an apparent view to complying with the more limited interpretation of s. 2d) set out in *Dunmore* » (voir *Fraser v Ontario (Attorney General)*, 2008 ONCA 760 au para 11 [Fraser Cour d'appel]). Notons qu'au moment de l'adoption de la *LPEA* en 2002, la CSC n'avait pas encore rendue *Health Services* (2007) qui prévoit un droit constitutionnel procédural de négocier collectivement de bonne foi.

¹³¹⁰ La *LPEA* prévoit explicitement que la *LRT* ne s'applique toujours pas aux TAS. Elle crée plutôt un régime particulier qui s'applique exclusivement à eux. Les seules obligations de l'employeur sont de permettre aux associations de faire des représentations et de les écouter (*LPEA*, *supra* note 320, art 18, reproduit à la p 61).

¹³¹¹ *Fraser* Cour d'appel, *supra* note 1309.

collective¹³¹², puisqu'elle n'impose aucune obligation à l'employeur de négocier de bonne foi et qu'il n'existe aucun mécanisme pour régler les disputes et les impasses résultant de l'interprétation d'un accord collectif¹³¹³.

Rappelant les enseignements de *Dunmore* et *Health Services*¹³¹⁴ sur la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* relativement au droit d'organisation syndicale et l'obligation procédurale de négocier collectivement de bonne foi, la Cour d'appel de l'Ontario a soumis la *LPEA* au même test que la *LRT* de l'Ontario dans *Dunmore*, mais sous l'angle du droit à la négociation collective. Elle procède ainsi à l'analyse des conséquences de l'exclusion, concluant, comme la CSC dans *Dunmore*, que le statut vulnérable des TAS fait en sorte qu'il leur est virtuellement impossible de s'organiser et de négocier collectivement sans une protection législative, ce que la *LPEA* n'arrive pas à conférer¹³¹⁵.

En effet, la preuve a révélé dans *Fraser* en Cour d'appel que les tentatives de négociation avec des employeurs dans le secteur agricole avaient à tout coup échoué sous le régime de la *LPEA*, les employeurs ne se sentant pas obligés de négocier collectivement avec les syndicats de TAS¹³¹⁶. Selon la Cour, cette preuve démontre que les TAS n'ont pas les moyens d'engager des négociations collectives dans le cadre de la *LPEA*¹³¹⁷ : « *If legislation is to provide for meaningful collective bargaining, it must go further than simply stating the principle and must include provisions that ensure that the right can be realized* »¹³¹⁸.

¹³¹² *Fraser* Cour d'appel, *supra* note 1309 aux para 10-11. la Cour d'appel conclut également que la violation n'était pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte canadienne (*ibid* au para 12). Pour ce faire, elle reprend essentiellement les mêmes arguments que la CSC dans *Dunmore* (se référer à la partie III-A-i, ci-dessus, pour l'énoncé de ces arguments).

¹³¹³ *Ibid* au para 28. La Cour d'appel souligne aussi que la *LPEA* permet la multiplication d'association dans un même milieu de travail, alors que le droit canadien prévoit le principe de représentativité syndicale unique : un seul syndicat par milieu de travail, celui-ci devant être approuvé par une majorité des employés. Selon la Cour d'appel de l'Ontario, ce principe est également protégé constitutionnellement par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* (voir *ibid* aux para 84 et ss).

¹³¹⁴ *Ibid* aux para 36 et ss.

¹³¹⁵ *Ibid* aux para 70-72.

¹³¹⁶ La preuve présentée devant la Cour d'appel de l'Ontario révèle deux exemples où des employeurs ont refusé de négocier avec des associations de TAS. L'UITA avait obtenu la certification du *Ontario Labour Relations Board* pour le syndicat des travailleurs de la ferme Rol-Land qui n'a pourtant jamais répondu aux invitations de l'UITA d'entamer des négociations (voir *ibid* aux para 74-75). Auprès de la ferme Platinum Produce, l'UITA a réussi à obtenir deux rencontres de quinze et cinq minutes respectivement, au terme desquels l'employeur a conclu qu'il n'avait aucune obligation de négocier collectivement, sans donner de suite au projet de convention collective présenté par les représentants syndicaux (voir *ibid* aux para 76-77).

¹³¹⁷ *Ibid* au para 78.

¹³¹⁸ *Ibid* au para 80.

La Cour d'appel de l'Ontario estime que, dans le cas des TAS, un processus significatif de négociation collective exige une obligation formelle de négocier de bonne foi¹³¹⁹. Elle conclut donc que, bien que la *LPEA* ne viole pas la liberté d'organisation des travailleurs agricoles garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, elle contrecarre leur droit à un processus de négociation collective de bonne foi, rappelant que les deux notions sont intimement liées¹³²⁰.

Pour justifier la *LPEA*, le Gouvernement ontarien invoquait, comme dans *Dunmore* de la CSC, la nécessité de protéger la production agricole et la viabilité de la ferme, étant donné les caractéristiques propres à l'agriculture ontarienne. Ainsi, bien que l'objectif de la protection de la ferme familiale soit incompatible avec l'inclusion des TAS dans le régime général de la *LRT*, ceux-ci se voyaient tout de même accorder, par la *LPEA*, un mécanisme légal effectif pour protéger leur liberté d'association¹³²¹. Or la Cour d'appel de l'Ontario conclut que, bien que ces objectifs soient suffisamment urgents¹³²², l'exclusion totale des TAS d'un régime de négociation collective n'était pas nécessaire afin de remplir ces objectifs par ailleurs légitimes¹³²³. Les TAS ne devraient pas avoir à sacrifier entièrement leur droit constitutionnel dans le seul but de maintenir des conditions d'emploi flexibles, tel que l'exigerait le secteur agro-alimentaire ontarien¹³²⁴. De plus, la *LPEA* ne mentionne jamais les fermes familiales et fait encore moins la distinction entre celles-ci et les autres fermes. Le législateur aurait dû établir à tout le moins une ligne de distinction plutôt que d'exclure en bloc tous les travailleurs agricoles¹³²⁵.

Ainsi, la Cour d'appel de l'Ontario dans *Fraser* répète en 2008 l'expérience de *Dunmore* en 2001, mais en s'appuyant sur *Health Services* de 2007. Le fait que l'industrie

¹³¹⁹ *Fraser* Cour d'appel, *supra* note 1309 au para 81. La Cour d'appel estime également qu'il faut prévoir dans la loi un mécanisme pour résoudre les impasses dans la négociation ainsi que pour régler les conflits sur l'interprétation et la gestion de la convention collective (voir *ibid* aux para 82-83). La Cour s'attarde également sur le principe de représentation exclusive, qui, selon elle, serait également intégré dans les valeurs canadiennes (*ibid* au para 84) et devrait donc être protégé pour garantir la démocratie au travail et l'égalité des pouvoirs entre employeurs et employés (*ibid* au para 89-90). Le principe se base sur l'idée que de multiples associations syndicales pour un même milieu de travail augmenteraient les risques d'interférence de l'employeur sur les associations : « *[E]xclusivity is consistent with the Charter values underlying collective bargaining [...]. [It] provides workers with a unified, and thus, a more effective voice from which to promote their collective workplace interests* » (*ibid* au para 88).

¹³²⁰ *Ibid* aux para 98-101. Quant à la responsabilité du Gouvernement ontarien dans l'incapacité des TAS de négocier collectivement, la Cour d'appel souscrit au raisonnement dans *Dunmore* pour déterminer que le gouvernement est responsable compte tenu de l'effet dissuasif de sa législation (voir *ibid* aux para 102-108).

¹³²¹ *Ibid* au para 119.

¹³²² *Ibid* au para 122.

¹³²³ *Ibid* au para 129.

¹³²⁴ *Ibid*.

¹³²⁵ *Ibid* aux para 133-135.

agricole soit particulière et fragile doit être considéré, mais cela ne constitue en rien un obstacle à l'association des travailleurs, d'autant plus qu'il s'agit de leur droit fondamental. *Health Services* a ouvert une porte quant à la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et la Cour d'appel de l'Ontario s'en est largement servie dans sa décision. On notera toutefois que la Cour d'appel ne ferme pas la porte à des exceptions à la liberté d'association pour les petites fermes familiales, ce qui va en soi à l'encontre des normes internationales du travail¹³²⁶. Toutefois, la CSC, saisie de l'appel dans *Fraser*, viendra renverser la décision de la plus haute cour de l'Ontario.

La CSC a finalement rendu sa décision dans *Fraser* le 29 avril 2011¹³²⁷, soit près d'un an et demi après avoir pris le cas en délibéré. La décision était évidemment hautement attendue compte tenu des nombreux développements jurisprudentiels sur la garantie constitutionnelle en matière de liberté d'association¹³²⁸. À la lecture du jugement, il apparaît que les juges du plus haut tribunal du pays étaient fort conscients des attentes, faisant en sorte qu'ils passent l'essentiel de leur propos à se justifier et à répondre aux critiques, oubliant complètement l'enjeu, soit le respect des droits des TAS. Réunissant un banc de neuf juges, le résultat final de *Fraser* de la CSC ne fait clairement pas l'unanimité, alors que les Juges Rothstein et Abella vont vertement critiquer les juges majoritaires¹³²⁹.

Pour la CSC, la *LPEA* de l'Ontario respecte l'exigence d'établir un processus de dialogue où une association syndicale peut présenter des observations à l'employeur qui doit en prendre connaissance et en discuter de bonne foi¹³³⁰, ce qui constitue une interprétation conforme de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, tel qu'établie dans *Health Services*¹³³¹. Elle renverse donc la décision de la Cour d'appel de l'Ontario. Quant aux échecs répétés à s'associer et à rencontrer l'employeur, la Cour estime que les TAS n'ont pas tenté d'exercer les recours prévus par la *LPEA* et donc que la requête est prématurée¹³³².

¹³²⁶ Rappelons que la seule exception prévue dans la *Convention n°87* concerne la police et les forces armées (*supra* note 38, art 9).

¹³²⁷ *Fraser* CSC, *supra* note 52.

¹³²⁸ Rappelons que les décisions *Dunmore* et *Health Services* avaient remis en question la « trilogie » du travail (expliquée *supra* note 1219).

¹³²⁹ Les motifs majoritaires, rédigés par la Juge en chef McLachlin et le Juge LeBel, ont reçu l'appui de trois autres juges. Les Juges Rothstein, Charron et Deschamps sont dissidents quant aux motifs alors que la Juge Abella est dissidente quant aux motifs et aux résultats.

¹³³⁰ *Fraser* CSC, *supra* note 52 aux para 2-3.

¹³³¹ *Ibid* au para 51.

¹³³² *Ibid* au para 12. L'article 11 de la *LPEA*, *supra* note 320, habilite le Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (créé par la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des*

La CSC dans *Fraser* rappelle les principes de l'arrêt *Dunmore*, rendu en 2001, et l'effet paralysant que peut avoir une exclusion totale d'un régime de relation du travail¹³³³. L'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* implique le droit de poursuivre véritablement les objectifs de l'association à travers un processus de négociation de bonne foi. Elle rappelle toutefois que sa décision *Health Services* de 2007 précise que l'alinéa 2d) ne protège pas un modèle de négociation particulier, ni un résultat déterminé¹³³⁴. Répondant aux voix en défaveur des conclusions de *Health Services*, la CSC indique quant au processus de négocier de bonne foi :

Il demeure en effet difficile de concevoir qu'une véritable démarche collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail ne prévoie pas à tous le moins que l'employeur examine de bonne foi les observations des employés¹³³⁵.

En ce sens, l'interprétation de la CSC est conforme à la compréhension de liberté syndicale par le BIT en disant que la protection de la négociation collective est essentielle à l'exercice véritable de la liberté d'association¹³³⁶. Toutefois, elle critique la Cour d'appel de l'Ontario en ce qu'elle aurait interprété *Health Services* comme la constitutionnalisation du modèle Wagner de négociation collective, c'est-à-dire incluant notamment le modèle de représentation unique, le vote majoritaire et des mécanismes de règlement des litiges¹³³⁷.

Les juges majoritaires dans *Fraser* de la CSC passent une bonne partie de leur propos à contrer les arguments du Juge Rothstein. Ce dernier, concurrent quant à la conclusion mais dissident quant aux motifs, estime que la Cour est allée trop loin dans *Dunmore* et *Health Services* sur l'interprétation de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et suggère d'écartier cette jurisprudence¹³³⁸. Les juges majoritaires rejettent clairement cette option et sont plutôt acerbes envers le Juge Rothstein. Ils rappellent que la CSC s'est toujours refusée à créer une distinction entre libertés positives et droits négatifs, tel que le suggérait le Juge Rothstein¹³³⁹, et que le principe d'interprétation téléologique utilisé dans *Health Services* pour élargir la portée de 2d) et l'appliquer à l'association spécifique des travailleurs, a

Affaires rurales, LRO 1990, c M.16), un organe administratif, à entendre les plaintes d'associations de TAS ontariennes concernant tout droit prévu dans la *LPEA*.

¹³³³ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 31.

¹³³⁴ *Ibid* au para 42.

¹³³⁵ *Ibid* au para 43.

¹³³⁶ *Ibid* au para 43.

¹³³⁷ *Ibid* aux para 44-47.

¹³³⁸ Les motifs du Juge Rothstein se retrouvent *ibid* aux para 119 et ss.

¹³³⁹ *Ibid* au para 69.

toujours été suivi par la Cour¹³⁴⁰. En tant qu'arbitres ultimes en matière de constitutionnalité, les juges ne devraient pas faire preuve d'un excès de déférence quand il s'agit d'interpréter la *Charte canadienne*¹³⁴¹.

Les juges majoritaires dans *Fraser* de la CSC estiment ainsi qu'on ne peut se fier qu'au passé, à l'époque où les droits syndicaux étaient bafoués, afin de nier l'importance de la négociation collective dans la société canadienne, d'autant plus que les garanties constitutionnelles doivent être interprétées de manière généreuse¹³⁴². Ils rappellent également que la *Charte* doit être interprétée à la lumière des valeurs canadiennes et des engagements internationaux pris par le pays en matière de droits de la personne¹³⁴³. La Cour fait d'ailleurs mention de la décision du CLS dans le dossier *Health Services*, où le comité avait conclu à une atteinte à la liberté d'association¹³⁴⁴, mais ne mentionne pas ses commentaires concernant les faits dans *Fraser*¹³⁴⁵. Elle estime également que le caractère volontaire des négociations collectives dégagé de l'interprétation des conventions de l'OIT n'empêche en rien de prévoir des négociations obligatoires. Bien au contraire, la Commission d'expert de l'OIT avait plutôt estimé que la législation canadienne illustrait bien le concept de négociation de bonne foi¹³⁴⁶.

Bref, la majorité des juges de la CSC dans *Fraser* rejette d'emblée toute restriction ou retour à l'arrière quant aux principes développés dans *Health Services* cinq ans plus tôt, notamment en ce qui concerne le recours au droit international dans son interprétation.

¹³⁴⁰ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 74.

¹³⁴¹ *Ibid* au para 79. Sur les motifs du Juge Rothstein, c'est plus que *Dunmore* et *Health Services* qu'il voulait renverser, mais bien toute la jurisprudence canadienne en matière d'interprétation de la *Charte canadienne* qu'il semble remettre en question, en particulier les principes d'interprétation téléologique et évolutive de la *Charte* (voir notamment *ibid* au para 96). En disant que la négociation collective a souvent été contestée et ne devrait pas être incluse dans la *Charte canadienne*, Rothstein insinuerait que les valeurs canadiennes dont la Cour devrait s'inspirer dans son interprétation s'arrêtent au moment où la Constitution a pris naissance, en 1867. Sinon, comment pourrait-il ignorer le fait que le droit des relations du travail a constamment évolué pour parvenir à ce qu'il est aujourd'hui ? Rothstein parle de la déférence que les tribunaux doivent avoir envers le législateur, mais ses motifs revêtent toutes les apparences de valeurs personnelles - clairement à l'encontre des protections syndicales - traduites en termes juridiques.

¹³⁴² *Ibid* au para 90.

¹³⁴³ *Ibid* au para 92. C'est la position qu'avait prise la CSC dès 1999 dans l'arrêt *Baker* (voir *supra* note 1215).

¹³⁴⁴ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 94 ; voir également la partie II-B-i, ci-dessus, où le cas n° 2173 du CLS (*supra* note 787) est analysé. Il s'agit du cas relié aux faits dans *Health Services*.

¹³⁴⁵ Nous faisons ici référence au cas n° 2704 du CLS, *supra* note 788. Rappelons que le CLS avait rendu un rapport provisoire dans ce cas puisque la CSC tardait à rendre sa décision dans *Fraser*. Le CLS avait conclu que la *LPEA* ne respectait pas les exigences du droit international du travail en matière de liberté d'association et du droit à la négociation collective (voir la partie II-B-i, ci-dessus, pour l'analyse du cas n° 2704).

¹³⁴⁶ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 95. La CSC fait référence au Rapport de 1994 de la Commission d'experts sur la situation de la liberté d'association (voir Étude d'ensemble OIT 1994, *supra* note 669 au para 243).

C'est dans l'application des principes au cas en l'espèce que le bât blesse. La Cour cherche à savoir si la *LPEA* rend impossible dans les faits l'association véritable dans le but de réaliser ses objectifs liés au travail et conclut que ce n'est pas le cas¹³⁴⁷. La CSC constate que la *LPEA* prévoit à l'article 5 un droit d'association et un droit de formuler des observations à l'employeur. Les paragraphes 5(6) et (7) de la *LPEA* prévoient également que l'employeur doit écouter les observations orales et lire les représentations écrites de l'association, faisant dire à la Cour qu' : « [i]ls n'exigent pas expressément de l'employeur qu'il examine de bonne foi les revendications des employés. Ils ne l'excluent pas non plus. L'obligation lui en est faite implicitement »¹³⁴⁸.

La *LPEA* renfermerait donc une obligation implicite de négocier de bonne foi. La CSC dans *Fraser* arrive à cette conclusion en interprétant les dispositions de la loi comme devant être porteuses de sens : si l'employeur doit écouter ou lire les observations faites par les employés, c'est pour que celles-ci soit effectivement considérées de bonne foi, sans quoi l'examen des requêtes serait sans objet¹³⁴⁹. Il existerait également une présomption selon laquelle les législatures adoptent des lois de manière à se conformer à la *Charte canadienne*. Ainsi, dans le cas en l'espèce, il faut présumer que le législateur ontarien a voulu respecter la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte* telle qu'interprétée dans *Dunmore* et *Health Services*¹³⁵⁰. La Cour estime également que le législateur a manifesté une pareille intention lors des débats sur l'adoption du projet de loi en indiquant vouloir faire en sorte que les TAS puissent former des associations et donner un sens à leur liberté d'association, ce qui passe par l'examen obligatoire et de bonne foi des demandes formulées par les employés¹³⁵¹. Les juges majoritaires poussent encore plus la note dans leur interprétation du sens caché ou implicite de la loi :

Les intimés signalent que la ministre précise en outre que la LPEA ne vise pas [traduction] « l'application de la négociation collective aux travailleurs agricoles ». On peut cependant en déduire que la LPEA n'instaure pas le modèle Wagner, prédominant en matière de négociation collective, ou qu'elle ne fait pas bénéficier les travailleurs agricoles du régime de la LRT. Toutefois, ces commentaires ne signifient pas que la ministre voulait priver ces employés du droit de négociation collective garanti à l'al. 2d)¹³⁵².

¹³⁴⁷ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 98.

¹³⁴⁸ *Ibid* au para 101.

¹³⁴⁹ *Ibid* au para 103.

¹³⁵⁰ *Ibid* au para 104.

¹³⁵¹ *Ibid* aux para 105-106.

¹³⁵² *Ibid* au para 106.

Ainsi, selon les juges majoritaires de la CSC dans *Fraser*, l'article 5 de la *LPEA* serait conforme à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. Pour eux, les quelques tentatives échouées de négociation dans le cadre de la *LPEA* ne suffisent pas à invalider la loi puisque les travailleurs n'auraient pas donné de chance au nouveau régime qu'elle instaure. En effet, les travailleurs auraient dû utiliser et mettre à l'épreuve les recours prévus dans la loi¹³⁵³, notamment à travers l'article 11 de la *LPEA* qui habilite le Tribunal d'appel de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales, un organe administratif¹³⁵⁴, à déterminer des infractions à la loi et à rendre des ordonnances réparatrices. Rappelant que les tribunaux administratifs du travail jouissent de suffisamment de latitude pour appliquer les lois de manière à leur donner un sens, la CSC estime que le recours est prémature¹³⁵⁵. La Cour conclut donc en encourageant les parties à respecter le droit de négociation collective et à participer à son processus de bonne foi¹³⁵⁶.

iv. *L'Écuyer (2010 - Commission des relations du travail du Québec) : la protection des travailleurs agricoles par une utilisation accrue du droit international du travail*

Dans *Dunmore* (2001), la Cour suprême du Canada avait cité l'exemple de la législation québécoise comme modèle de protection de la liberté d'organisation des TAS qui tenait compte des circonstances particulières du secteur agricole, comme celle des fermes familiales par exemple, démontrant que l'exclusion totale d'un régime de protection n'était pas justifiée dans la mesure où elle pouvait facilement être remplacée par d'autres moyens moins attentatoires à la garantie constitutionnelle¹³⁵⁷. On se rappellera que l'article 21(5) du Code du travail québécois¹³⁵⁸ (C.tr.) prévoit que l'accréditation syndicale d'une association sur une ferme ne sera accordée que si elle concerne un nombre minimal de trois personnes employées « ordinairement et continuellement », faisant exception à la règle générale qui prévoit qu'une seule personne peut former un « groupe » au sens du droit d'accréditation.

Or, c'est la constitutionnalité de l'article 21(5) C.tr. qui est en jeu devant la Commission des relations du travail¹³⁵⁹ (CRT) dans *Travailleurs et travailleuses unis de*

¹³⁵³ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 109.

¹³⁵⁴ Voir *supra* note 1332.

¹³⁵⁵ *Fraser* CSC, *supra* note 52 aux para 111-112.

¹³⁵⁶ *Ibid* au para 117.

¹³⁵⁷ Voir *Dunmore*, *supra* note 50 au para 64.

¹³⁵⁸ C.tr., *supra* note 309.

¹³⁵⁹ La Commission des relations du travail est un tribunal administratif chargé d'appliquer, de mettre en œuvre et d'interpréter le Code du travail du Québec.

l'alimentation et du commerce, section locale 501 c. L'Écuyer, (ci-après « *L'Écuyer* »), rendue en 2010¹³⁶⁰. Plus particulièrement, les TUAC, recherchant une accréditation syndicale pour six travailleurs agricoles saisonniers, contestent les exigences « ordinairement et continuellement » prévu à l'article 21(5) C.tr.¹³⁶¹ en se basant sur l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*¹³⁶².

La première version de l'article 21(5) C.tr. adoptée en 1964 élargissait le régime d'accréditation aux fermes employant « ordinairement » au moins trois personnes¹³⁶³. Il avait été adopté pour répondre à un désir d'élargir la syndicalisation aux TAS tout en tenant compte des craintes soulevées en débats parlementaires sur les impacts potentiels de la syndicalisation sur la compétitivité des fermiers québécois par rapport à leurs confrères ontariens¹³⁶⁴. Le mot « ordinairement », tel que compris par les parlementaires, fait référence aux travailleurs à l'année par rapport aux travailleurs temporaires¹³⁶⁵. Un an plus tard le critère « continuellement » était rajouté pour enlever l'ambiguïté sur le caractère continu de la relation de travail¹³⁶⁶.

Les travailleurs visés par la requête d'accréditation présentée par les TUAC étaient des Mexicains engagés à travers le Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS)¹³⁶⁷. Les travailleurs provenant du PTAS sont généralement employés de la mi-mars à la mi-octobre, travaillent de 6 à 7 jours par semaine et sont logés par les employeurs¹³⁶⁸.

¹³⁶⁰ *L'Écuyer*, *supra* note 1178.

¹³⁶¹ *Ibid* aux para 1-4.

¹³⁶² Les TUAC se fondent aussi dans leur requête sur le droit à l'égalité garanti à l'article 15 de la *Charte canadienne* - argument qui n'avait pas été soulevé dans *Health Services* -, alléguant que l'article 21(5) C.tr. crée une discrimination fondée sur le statut professionnel et celui de travailleur migrant. Sans s'étendre sur l'analyse de cette question qui nous éloignerait du sujet de notre mémoire, nous nous contenterons de dire que l'argument sur le droit à l'égalité a été rejeté par la CRT sous le motif que le statut professionnel n'était pas un motif de discrimination selon la *Charte canadienne* et que de toute façon ce ne sont pas tous les TAS qui sont exclus de l'application du Code du travail. Quant au statut de travailleur migrant, la CRT constate que la loi ne vise pas à exclure les travailleurs migrants en particulier, que ce soit par l'analyse du texte ou par une analyse téléologique (voir *ibid* aux para 356 et ss).

¹³⁶³ Il est intéressant de noter que les parlementaires, en 1965, avaient rejeté l'idée d'augmenter le nombre minimal d'employés à cinq, le ministre responsable du projet de loi jugeant que cinq employés rendaient une entreprise agricole de taille importante (tel que rapporté *ibid* au para 199).

¹³⁶⁴ *Ibid* au para 198. Il est précisé dans *L'Écuyer* qu'avant 1964, soit l'année d'adoption du nouveau Code du travail, les TAS étaient totalement exclus du régime d'accréditation syndicale au Québec (voir *ibid* au para 197) Rappelons que l'Ontario n'a jamais inclus les TAS dans le régime d'accréditation, sauf pendant un an, avec l'adoption de la *LRTA* en 1994 (*supra* note 330) qui fut aboli l'année suivante.

¹³⁶⁵ *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 199.

¹³⁶⁶ La CRT avait déjà indiqué dans le passé que le mot « ordinairement » pouvait s'appliquer à l'employé qui revenait annuellement pour la récolte, même si ce n'était que pour une semaine (voir *ibid* au para 200).

¹³⁶⁷ *Ibid* au para 61. Le PTAS, un programme instauré par le gouvernement fédéral, vise à faciliter la venue de travailleurs étrangers saisonniers au Canada (voir *ibid* aux para 115-123). Nous nous contenterons de le mentionner, l'analyse approfondie du PTAS ne servant pas notre étude.

¹³⁶⁸ *Ibid* aux para 64-69.

Ces travailleurs parlent peu ou pas français et sont généralement peu scolarisés¹³⁶⁹. De manière générale, l'employeur concerné par la requête en accréditation des TUAC, la ferme L'Écuyer & Locas, avait manifesté un comportement hostile au processus de syndicalisation¹³⁷⁰.

Comme dans *Dunmore* en 2001, les caractéristiques de l'industrie agricole du Québec ont été invoquées dans *L'Écuyer*, le Gouvernement du Québec estimant que la restriction des droits d'association des TAS se justifie par la fragilité et la vulnérabilité du secteur agricole québécois, en particulier les entreprises de type familial¹³⁷¹. Il faut toutefois noter qu'à l'instar de l'industrie agricole à travers le monde industrialisé, le secteur agricole québécois est fortement subventionné : les programmes de soutien auraient doublé dans les 25 dernières années atteignant plus de 1,5 milliard¹³⁷².

Pour les TUAC, le portrait proposé par le Gouvernement du Québec est biaisé car il ne tient pas compte de la distinction entre fermes à vocation familiale et celles qui ne le sont pas, prétendant que l'étude des premières démontre une « situation économique beaucoup moins précaire¹³⁷³ ». Le syndicat estime que la réalité agricole québécoise a grandement changé dans les dernières 50 années : bien que les fermes familiales existent toujours, de nombreuses sont aujourd'hui de grandes entreprises commerciales, bien loin du simple mode de subsistance¹³⁷⁴. Les TUAC rappellent également des études démontrant l'absence d'impacts négatifs de la syndicalisation sur la productivité des entreprises¹³⁷⁵. La CRT va retenir le fait que le secteur agricole souffre d'une certaine fragilité, précisant toutefois : « la preuve ne démontre pas que l'industrie agricole du Québec est dans une situation exceptionnelle si on la compare à d'autres secteurs de l'économie¹³⁷⁶ », citant l'exemple de l'industrie textile. La CRT retient également l'importance des subventions qu'obtiennent les producteurs agricoles comme facteur atténuant de la fragilité des fermes¹³⁷⁷.

¹³⁶⁹ *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 68.

¹³⁷⁰ *Ibid* au para 74.

¹³⁷¹ *Ibid* au para 76. La fragilité invoquée reposeraient sur la taille des entreprises, souvent moyennes ou petites, l'isolement des producteurs, des conditions climatiques défavorables, la concentration des marchés et leur instabilité, la pression de s'adapter à différentes réglementations, les coûts élevés en machinerie et technologie et le niveau d'éducation bas des agriculteurs (voir *ibid* aux para 80-84).

¹³⁷² *Ibid* aux para 85-86.

¹³⁷³ *Ibid* au para 87.

¹³⁷⁴ *Ibid* au para 88. Le syndicat cite en exemple une étude pancanadienne démontrant que le nombre de fermes ayant comme revenus bruts plus d'un demi-million a grimpé de 58 % entre 1980 et 2005 (tel que rapporté *ibid* au para 89).

¹³⁷⁵ *Ibid* au para 91.

¹³⁷⁶ *Ibid* au para 95.

¹³⁷⁷ *Ibid* au para 97.

La CRT dans *L'Écuyer* note également que les travailleurs saisonniers¹³⁷⁸ de ce secteur sont de plus en plus des travailleurs migrants¹³⁷⁹. Ce fait serait dû non pas à une pénurie, mais à la rareté de la main-d'œuvre : il existerait en effet au Québec un bassin de main-d'œuvre potentielle mais qui se désintéresse du travail agricole notamment à cause de l'éloignement des grands centres, des difficultés de transport, des conditions difficiles et des bas salaires¹³⁸⁰. Or, les travailleurs migrants seraient encore plus vulnérables que les TAS locaux. Ils sont dans un état de dépendance face à l'employeur dans la mesure où le PTAS¹³⁸¹ prévoit qu'ils ont l'obligation de vivre sur les lieux du travail. Dans certains cas, les employeurs retiennent même les documents d'identité de leurs employés¹³⁸². De plus, la position géographique du lieu de travail contribue à leur isolement et limite leur vie sociale¹³⁸³. Le PTAS prévoit aussi la possibilité de rapatriement unilatéral des travailleurs sans que ceux-ci n'aient aucun recours face à une éventuelle décision de ce genre, ajoutant à leur insécurité¹³⁸⁴. Ensuite, bien que les travailleurs migrants bénéficient en droit de l'application de plusieurs régimes de protection¹³⁸⁵, l'exercice de leurs droits est dans les faits plus difficile, d'abord par le fait de la méconnaissance générale, des barrières linguistiques, mais également à cause de la dépendance à l'employeur¹³⁸⁶ et du retour obligatoire au pays à la fin du contrat¹³⁸⁷.

¹³⁷⁸ Les travailleurs saisonniers seraient au nombre de 27 000 au Québec, sur un total de 125 000 emplois en agriculture, 75 000 d'entre eux étant comblés par les membres de la famille, selon les chiffres du Ministère québécois de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, évaluations de 2007, par. 105 ; près de 6000 travailleurs migrants occupent les postes saisonniers en vertu du PTAS (voir *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 107).

¹³⁷⁹ *Ibid* au para 98.

¹³⁸⁰ *Ibid* aux para 99-100.

¹³⁸¹ Le contrat-type élaboré par le PTAS liant les travailleurs agricoles migrants (voir *ibid* aux para 155-160) ne peut excéder une durée de huit mois et prévoit que la journée de travail est de huit heures et ne peut en excéder dix. Toutefois, les dispositions de la *Loi sur les normes du travail*, LRQ c N-1.1, concernant les heures supplémentaires ne s'appliquent pas aux travailleurs migrants. La semaine de travail est de six jours consécutifs, les travailleurs ont droit à une pause pour le repas de 30 minutes et à deux autres pauses de dix minutes. Les employeurs doivent fournir un logement convenable aux travailleurs, qui ne peuvent habiter ailleurs ni travailler pour un autre employeur. Les employeurs ne peuvent employer les travailleurs qu'au travail agricole. Finalement, il est prévu que le salaire minimum s'appliquera aux travailleurs agricoles migrants. Il est intéressant de souligner que les TUAC se sont vus refuser le droit de représenter les TAS lors des rencontres sur les conditions de travail dans le cadre du PTAS (voir *ibid* au para 181).

¹³⁸² *Ibid* au para 163.

¹³⁸³ *Ibid* au para 164.

¹³⁸⁴ *Ibid* aux para 166-167.

¹³⁸⁵ On parle notamment de l'assurance parentale, l'assurance-maladie et la protection contre les accidents de travail.

¹³⁸⁶ L'employeur contrôle en effet l'accès à un téléphone et à des moyens de transport, les droits de visite, sans oublier les longues heures de travail.

¹³⁸⁷ *L'Écuyer*, *supra* note 1178 aux para 169-174. Le retour au pays pose également problème quand il s'agit de contester un congédiement, puisque le travailleur doit se présenter en personne pour témoigner (voir *ibid*

Dans son analyse, la CRT examine d'abord les conventions internationales de l'OIT, rappelant que la CSC dans *Health Services* avait confirmé en 2007 l'utilité des traités internationaux comme outil d'interprétation, « particulièrement en matière de droit [sic] et libertés de la personne »¹³⁸⁸. Ainsi, des traités, même non ratifiés par le Canada, peuvent être une source d'interprétation de la *Charte* s'ils dégagent un consensus international¹³⁸⁹. Se référant aux faits dans *Health Services* et à *Fraser*, la Commission estime que :

[...] si l'interdiction de négocier certaines conditions de travail dans une convention collective [...] ou une redéfinition des unités de négociation [...] représente une entrave à la liberté d'association, à plus forte raison l'impossibilité pour une association de salariés d'acquérir le statut d'agent négociateur constitue-t-elle une entrave¹³⁹⁰.

Ainsi, la CRT conclut que l'exclusion d'un grand nombre de travailleurs agricoles saisonniers du régime d'accréditation constitue une entrave à leur droit de s'engager dans de véritables négociations collectives¹³⁹¹. Il ne suffit pas, en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, que le Code du travail québécois accorde un droit de s'associer, comme il est prévu à son article 3, « si par la suite l'association née de la volonté des salariés ne peut s'imposer auprès de l'employeur comme interlocuteur légitime »¹³⁹².

Le Gouvernement du Québec contribue à nier aux TAS les avantages découlant de la liberté d'association, puisque les employeurs n'ont aucune obligation de reconnaître une association de travailleurs saisonniers ni de négocier avec elle et n'ont d'ailleurs pas démontré leur intention d'entreprendre des négociations avec leurs employés¹³⁹³. En effet, en adoptant le Code du travail en 1964 et donc en établissant un régime d'accréditation syndicale, le législateur québécois a volontairement choisi de limiter l'application de la loi à l'égard des travailleurs agricoles saisonniers¹³⁹⁴. L'objet de l'article 21(5) C.tr. était clairement d'exclure ces travailleurs du processus de négociation collective, notamment

aux para 174-175). Les travailleurs n'ont également aucune garantie de réembauchage d'année en année, rajoutant à leur insécurité (*ibid* au para 177).

¹³⁸⁸ *L'Écuyer, supra* note 1178 au para 229.

¹³⁸⁹ *Ibid* au para 230. La Commission ne procédera pas à une analyse élaborée du droit international, se contentant de souscrire à celle faite par la Cour suprême (*ibid* au para 231).

¹³⁹⁰ *Ibid* au para 301.

¹³⁹¹ *Ibid* au para 303.

¹³⁹² *Ibid* aux para 305-308. La Commission indique que le PTAS ne peut être considéré comme un régime de négociation collective, puisque seuls les employeurs peuvent discuter des conditions de travail, sans qu'aucun travailleur ou leurs représentants puissent être présents dans ce forum. Cette précision est importante, car *Dunmore* et *Health Services* ont bien souligné que, lorsqu'une action positive de l'État est exigée, seule une entrave substantielle peut mener à une conclusion d'inconstitutionnalité d'une loi. Si les travailleurs ont d'autres moyens d'exercer leur liberté d'organisation dans le but de faire valoir leurs intérêts, l'exclusion d'un régime prévue par la loi ne peut être jugée inconstitutionnelle.

¹³⁹³ *Ibid* aux para 308-311.

¹³⁹⁴ *Ibid* aux para 317-320.

pour protéger l'entreprise agricole d'une concurrence désavantageuse¹³⁹⁵. Or, les TAS n'ont pas les moyens, sans une protection législative, de défendre leurs intérêts, étant un groupe particulièrement vulnérable¹³⁹⁶, ce qui est d'autant plus vrai pour les travailleurs migrants, qui constituent une portion de plus en plus importante des TAS¹³⁹⁷. Cette entrave est de surcroît substantielle dans la mesure où l'exclusion entraîne une « privation totale des activités associatives¹³⁹⁸ » et non seulement la négociation collective ou la détermination des unités de négociation. La CRT estime donc que le régime général du Code devrait être étendu aux travailleurs agricoles et conclut à l'inconstitutionnalité de l'article 21(5) C.tr.¹³⁹⁹.

Quant à l'argumentation dans *L'Écuyer* sur la justification en vertu de l'article premier de la Charte, elle s'apparente à celles analysées dans *Dunmore* et *Fraser* de la Cour d'appel. La CRT ne voit pas de lien rationnel entre l'interdiction de la syndicalisation et la protection de la ferme familiale, notamment à cause des risques de grève, le gouvernement n'ayant soumis aucune preuve scientifique quant à cette relation de cause à effet si ce n'est l'idée reçue selon laquelle la syndicalisation nuit à la santé économique du secteur agricole¹⁴⁰⁰. L'absence de lien rationnel est d'autant plus évidente que le Code permet l'accréditation dans tous les autres secteurs, sans égard à la santé financière du secteur visé¹⁴⁰¹. De plus, les producteurs agricoles au Québec sont solidement soutenus par des organismes d'aide et de représentation¹⁴⁰². Enfin, aucune autre alternative n'est offerte aux TAS, contrairement aux pompiers, aux policiers ou autres travailleurs de la construction qui, bien qu'étant exclus du régime du Code, disposent d'autres régimes législatifs offrant des avantages comparables¹⁴⁰³. Une exclusion totale n'est pas minimale dans la mesure où elle touche tous les producteurs agricoles et non seulement les fermes familiales¹⁴⁰⁴.

¹³⁹⁵ *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 337.

¹³⁹⁶ *Ibid* aux para 345-347. La CRT explique qu'historiquement plusieurs groupes ont réussi à s'unir pour défendre leurs intérêts et à négocier collectivement sans l'aide d'une protection législative, par exemple les groupes de professionnels ou les employés des secteurs publics et parapublics.

¹³⁹⁷ *Ibid* au para 349. La CRT retient donc l'expertise syndicale sur les difficultés des travailleurs migrants, dû aux différences culturelles, au problème de la langue, à leur bas niveau d'éducation, à la méconnaissance de leurs droits, difficultés auxquels s'ajoute la possibilité de rapatriement unilatéral sans droit de contestation.

¹³⁹⁸ *Ibid* au para 322.

¹³⁹⁹ *Ibid* aux para 328 et 355.

¹⁴⁰⁰ *Ibid* au para 386.

¹⁴⁰¹ *Ibid* au para 388.

¹⁴⁰² *Ibid* au para 389.

¹⁴⁰³ *Ibid* au para 394.

¹⁴⁰⁴ *Ibid* aux para 395-396.

L'Écuyer va encore plus loin que les décisions analysées plus haut, puisque le régime québécois n'exclut pas totalement l'ensemble des travailleurs agricoles, mais bien une certaine portion qui n'est pas « ordinairement et continuellement » employé par une ferme. Ce dont il est question ici n'est pas une exclusion absolue, mais factuelle, dans la mesure où la contrainte de la loi québécoise exclut en réalité la majorité des TAS, soit les travailleurs agricoles saisonniers. Elle traite également du sujet important que sont les travailleurs migrants et réitère le fait que le nombre de travailleurs ou leur provenance ne constituent pas des justifications suffisantes pour discriminer les TAS. La CRT présente une analyse poussée de la situation contemporaine de l'agriculture et des travailleurs agricoles, exposant les contraintes de la première et la vulnérabilité des deuxièmes. Si les droits du travail devraient s'appliquer également aux travailleurs étrangers, la CRT reconnaît que leur exercice concret est plus ardu, justifiant donc encore plus la pertinence de permettre aux TAS de s'associer dans le but de faire valoir leurs intérêts.

Cette décision de la CRT a été rendue avant que la CSC se prononce dans *Fraser*. Elle a fait l'objet d'une requête en révision judiciaire devant la Cour supérieure du Québec et nous pouvons prédire, vue l'importance récente du débat sur l'association des TAS et plus généralement sur les implications de la garantie constitutionnelle à la liberté d'association, que *L'Écuyer* va sans doute se rendre devant de plus hautes instances judiciaires. Maintenant, comment doit-on analyser la jurisprudence canadienne par rapport aux droits syndicaux des TAS ? Doit-on crier à la victoire ou à l'injustice ?

B. ÉVOLUTION OU RÉGRESSION ? LES CONTRADICTIONS DE LA JURISPRUDENCE CANADIENNE

L'analyse de la jurisprudence canadienne des dix dernières années sur la protection constitutionnelle de la liberté d'association et du droit à la négociation collective présente des avancées mais également des limites. *Dunmore* (2001) et *Health Services* (2007) ouvrent des portes en insistant, dans le premier cas, sur l'importance de protéger le groupe vulnérable que constituent les TAS et, dans le deuxième, sur l'indissociabilité de la liberté d'association et de la négociation collective, principe fondamental en droit international. Le fait que la Cour suprême du Canada renverse sa jurisprudence antérieure qui interprétait étroitement la liberté d'association est évidemment bienvenue. L'association syndicale et ses objectifs, dont le principal demeure la conclusion d'une convention collective, ne font

qu'un, comme le reconnaît l'OIT et maintenant la CSC. Cette reconnaissance constitutionnelle est d'autant plus significative pour les TAS qui sont souvent exclus législativement des régimes de relation du travail.

L'Écuyer (2010), bien qu'étant une décision administrative du CRT et donc n'ayant pas la force d'un précédent en droit canadien, demeure intéressante car elle prend en compte la dimension des travailleurs migrants dans le débat. Si la liberté d'association demeure un principe bien établi, la protection des travailleurs migrants continue d'être problématique : « *With a weak and unevenly ratified framework governing migrant workers' rights, meaningful protection largely depends on domestic law and court enforcement* »¹⁴⁰⁵.

Malgré ces avancements majeurs dans la pensée juridique canadienne, la CSC est arrivée avec une décision difficilement compréhensible : *Fraser* (2011). Étant donné le fait que cette décision concerne les TAS, nous nous attarderons d'abord à soulever les contradictions de *Fraser*, en nous inspirant entre autres de la dissidence étoffée de la Juge Abella. Toutefois, malgré *Fraser*, nous devons reconnaître que l'utilisation croissante du droit international du travail ouvre plusieurs portes pour l'avenir de la jurisprudence canadienne et constitue un point hautement positif.

i. Les incongruités de *Fraser* et leurs impacts sur l'avenir des travailleurs agricoles

Le débat dans *Fraser* était important puisqu'il visait à faire appliquer les avancées de *Health Services*, soit la protection constitutionnelle d'un droit procédural de négocier collectivement de bonne foi pour les TAS. Or, la décision dans *Fraser* de la CSC se montre à plusieurs égards décevante pour le sort des TAS de l'Ontario. L'aspect positif est que les juges majoritaires persistent et signent dans la foulée de *Health Services* sur la protection de la négociation collective et dans son utilisation du droit international du travail pour parvenir à cette conclusion. La majorité passe toutefois une bonne partie de ses motifs à répondre à ceux du Juge Rothstein qui estiment que la Cour a erré dans *Health Services* et *Dunmore*. Au demeurant, la Cour ne fait que clarifier sa pensée et n'apporte rien de nouveau dans le contenu de la protection constitutionnelle de la négociation collective de

¹⁴⁰⁵ Blackett, « Mutual promise », *supra* 888 à la p 379. Blackett estime que le cas des migrations économiques exige une plus grande cohérence fonctionnelle et normative entre les institutions internationales (*ibid* à la p 382), ce qui peut être difficile quand l'OMC refuse de traiter des normes du travail dans ses travaux et que la question des migrations est une conséquence directe de la libéralisation des marchés (voir la partie I-C-ii, ci-dessus, sur l'OMC et les normes du travail).

bonne foi, si ce n'est sur ses limites, qui ont mené à la conclusion que la *LPEA* était constitutionnelle.

L'argument de la CSC dans *Fraser* se base sur la prémissse que la garantie constitutionnelle de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* ne garantit pas l'accès à un régime particulier de négociation collective : ainsi, si le régime créé par la *LPEA* permet la négociation collective de bonne foi, elle ne peut être déclarée inconstitutionnelle. En ce sens, la CSC ne contredit en rien le droit international du travail qui n'impose pas un modèle de négociation collective, en autant que des négociations de bonne foi puissent être menées¹⁴⁰⁶. C'est quand elle prête une intention au législateur, celle de l'obligation implicite de négocier de bonne foi, qui n'est de toute évidence pas conforme à la réalité, que la Cour se perd. Il nous semble clair que le législateur ontarien n'a voulu donner rien d'autres qu'un simple droit d'association aux TAS, ce qu'ils n'avaient pas avant la *LPEA*. Il n'a jamais voulu donner « un sens » à cette association, puisque la loi n'impose aucune obligation à l'employeur de négocier avec les travailleurs.

C'est d'ailleurs ce que la Juge dissidente de la Cour suprême dans *Fraser* estime. Pour la Juge Abella, il est erroné de transformer le libellé clair du texte législatif et l'intention explicite du législateur en un régime complètement différent de celui qui a été adopté¹⁴⁰⁷. Le Gouvernement ontarien a clairement manifesté qu'il excluait la négociation collective aux TAS et qu'il avait l'intention de se conformer à *Dunmore* exclusivement ; l'interprétation de la Ministre de l'époque de *Dunmore* était que l'alinéa 2d) accordait un droit de s'associer et non pas de négocier collectivement¹⁴⁰⁸. D'ailleurs, après que le CLS fut informé de la décision rendue par la CSC dans *Dunmore*, le Canada fit part au Comité que cette décision de la CSC ne pouvait être interprétée comme étendant la protection constitutionnelle de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* à la négociation collective, d'où l'adoption de la *LPEA* par le Législateur ontarien¹⁴⁰⁹. Le Gouvernement de l'Ontario a donc manifesté explicitement son intention de ne pas accorder législativement des pouvoirs de négociation collective aux TAS.

Pour la Juge Abella, la *LPEA* ne protège pas les droits de négociation collective et n'a jamais eu pour objet de le faire¹⁴¹⁰. La loi contrevient donc à l'alinéa 2d) de la *Charte*

¹⁴⁰⁶ *Convention n°98, supra* note 39.

¹⁴⁰⁷ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 322.

¹⁴⁰⁸ *Ibid* au para 332.

¹⁴⁰⁹ Voir Cas n° 1900, Rapport n° 330, *supra* note 808 au para 26.

¹⁴¹⁰ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 322.

canadienne tel qu'interprété dans *Health Services*¹⁴¹¹. Elle rappelle que *Health Services* et ses développements, rendus en 2007, n'existaient pas encore au moment d'adopter la *LPEA*, en 2002¹⁴¹². La Cour d'appel de l'Ontario dans *Fraser* s'était prononcée avec comme bagage supplémentaire *Health Services* et avait raison de constater les déficits de la *LPEA* eu égard aux nouveaux développements jurisprudentiels¹⁴¹³. Pour la Juge Abella, l'article 5 de la *LPEA* prévoit un droit de présenter des observations qui seront lues ou entendues : aucune réponse de la part de l'employeur n'est exigée¹⁴¹⁴. Elle constate l'absence dans la loi de mots-clés essentiels présents dans *Health Services* : négocier, rencontrer, bonne foi, participer, échanger, dialogue, consultations, discussions, considérations, accommodements, syndicats, négociation¹⁴¹⁵.

Selon la Juge Abella, le Gouvernement ontarien a adopté la *LPEA* de bonne foi en appliquant *Dunmore*. Mais, il ne suffit pas de déterminer la seule bonne foi du législateur pour juger de la validité constitutionnelle de son travail si celui-ci ne respecte pas le droit applicable, peu importe à quel moment la règle de droit est devenue applicable¹⁴¹⁶. Le Tribunal administratif habilité par la *LPEA* ne peut rien pour les TAS, car il ne peut que constater des contraventions à la loi. Or, la participation à des négociations de bonne foi n'y est pas prévue¹⁴¹⁷. On ne peut demander à un tribunal d'interpréter sa loi constitutive de manière à contredire le libellé clair de la loi et l'intention manifeste du législateur¹⁴¹⁸.

Si la Cour suprême du Canada voulait faire preuve de déférence envers le Législateur ontarien en n'invalidant pas la *LPEA*, elle fait plutôt tout le contraire en attribuant un sens à son texte qui n'a jamais été voulu. De toute évidence le Législateur ontarien n'a pas cherché à se conformer à *Health Services* puisque cet arrêt a été rendu après l'adoption de la *LPEA*. Nous nous interrogeons toujours à savoir comment des députés parlementaires, ayant adopté une loi en 2002, aient bien pu tenir compte dans leurs débats de développements jurisprudentiels de 2007. *Health Services* a créé en 2007 une révolution

¹⁴¹¹ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 331.

¹⁴¹² *Ibid* aux para 323-324.

¹⁴¹³ *Ibid* au para 325.

¹⁴¹⁴ *Ibid* au para 329.

¹⁴¹⁵ *Ibid* au para 330.

¹⁴¹⁶ *Ibid* au para 331.

¹⁴¹⁷ *Ibid* aux para 340-341. La Juge Abella estime également que l'absence de protection du principe de monopole syndical et d'une voie de droit contrevient à l'alinéa 2d) (*ibid* au para 335). Pour Abella, l'exercice véritable des libertés syndicales et du droit à un processus de négociation collective de bonne foi nécessite une voie de droit pour permettre de résoudre les différends et faire appliquer la convention collective (*ibid* au para 339).

¹⁴¹⁸ *Ibid* au para 342.

constitutionnelle, confirmée dans ses principes dans *Fraser*, mais le Législateur ontarien n'aurait pas pu prévoir la révolution à venir, aucune preuve n'ayant été produite devant la Cour sur ses pouvoirs de devin. L'interprétation téléologique est un principe important que les tribunaux doivent appliquer pour faire ressortir le sens d'une loi qui porterait à confusion, mais elle ne peut servir à inventer une intention au législateur alors qu'il est manifeste qu'elle n'existe pas. La CSC s'immisce indûment dans les compétences d'un tribunal administratif en lui donnant des directives sur comment juger une éventuelle violation de l'article 5 de la *LPEA*. Tout en acceptant le fait que le Tribunal institué par la *LPEA* ait un rôle d'interprétation, on voit difficilement comment il pourrait utiliser une interprétation boiteuse d'obligation de bonne foi. À quoi ressemblerait la plainte ? Les syndicats invoqueraient une violation de l'obligation de négocier de bonne foi prévue implicitement à l'article 5 de la *LPEA* ? La Juge Abella de la CSC rappelle le principe guidant les pouvoirs des tribunaux administratifs : « Sans mandat, pas de compétence et sans compétence, pas de réparation »¹⁴¹⁹.

Comment cette décision peut-elle convaincre quiconque ? D'un côté les TAS se font dire que leur situation ne mérite pas l'application du régime général de relations de travail, de l'autre les employeurs et le Législateur ontarien se font mettre des mots dans la bouche et imposer une obligation de négocier de bonne foi qui n'avait jamais été prévue. La Juge Abella indique d'ailleurs que les parties au pourvoi semblaient toutes s'entendre sur le fait que la *LPEA* ne protégeait pas un processus de négociation collective ni son application¹⁴²⁰. Rappelant qu'aucune convention collective n'a été conclue depuis l'adoption de la *LPEA* ni même en processus de négociation, la Juge Abella note :

Je suis consciente du fait que l'interprétation législative ne saurait s'appuyer sur les perceptions des personnes visées par la mesure législative, mais lorsque le texte de la loi, l'intention du législateur et la perception du public sont en parfaite harmonie, comme c'est le cas en l'espèce, la valeur des outils d'interprétation habituels se trouve confirmée¹⁴²¹.

Ainsi, la portée explicite d'une loi peut difficilement être contredite par un organe judiciaire quand toutes les parties concernées par la loi, législateur, ministère, bénéficiaires lui reconnaissent un sens clair.

¹⁴¹⁹ *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 341.

¹⁴²⁰ *Ibid* au para 333.

¹⁴²¹ *Ibid* au para 334.

Mais ce qui choque particulièrement dans la décision de la Cour suprême du Canada dans *Fraser* est la quasi-absence de mention de la situation particulière des TAS, alors que cette dimension était pourtant centrale dans *Dunmore* (2001). Les juges dans *Dunmore* avaient longuement étudié les caractéristiques particulières des TAS, rappelant leur vulnérabilité, leur isolement, leur manque d'éducation, attributs que nous avons d'ailleurs exposés en première partie. La CSC, se basant sur ces faits, avait conclu à une obligation positive de la part du gouvernement de protéger leurs droits d'association. Le juge de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Fraser* avait également relaté la fragilité des TAS.

Les juges majoritaires de la CSC dans *Fraser* ignorent totalement cette dimension. Ils passent tellement de temps à argumenter sur les erreurs d'interprétation de la Cour d'appel qu'ils semblent en oublier le véritable enjeu. La seule mention de la vulnérabilité des TAS est faite dans les motifs dissidents de la Juge Abella quand elle argumente sur la nécessité de protéger constitutionnellement le principe de monopole syndical¹⁴²². Rappelant que les TAS sont parmi les plus exploités, les plus vulnérables et les plus démunis sur le plan politique et rappelant également les commentaires à ce sujet dans *Dunmore*, la Juge Abella considère que le monopole syndical est essentiel pour donner une voix forte et unie aux TAS¹⁴²³.

La CSC dans *Fraser* prétend que le recours est prématuré. Pourtant, les faits soumis en preuve devant la CSC ont démontré la persistance de l'incapacité des TAS de s'organiser sans protection législative explicite. Les employeurs agricoles, sous le régime de la *LPEA*, ont fait preuve de la même obstination dans leur refus de négocier, ne sentant pas d'obligation en ce sens. Il n'y a pas eu de responsables publics pour leur dire qu'ils étaient dans le tort. Il serait étonnant qu'ils soient plus enclins maintenant à engager des discussions sur les conditions de travail du seul fait que la CSC leur dirait de le faire, au nom du sens « implicite » de la *LPEA*. Il est absurde de considérer que la présence d'un

¹⁴²² *Fraser* CSC, *supra* note 52 aux para 343 et ss. La Juge Abella estime que le principe de monopole de représentation syndicale est essentiel pour assurer aux TAS l'exercice véritable de leurs droits de négociation. Elle rappelle que l'adoption du régime de monopole syndical a été dictée par le bon sens et pour renforcer les employés vulnérables. En effet, sans monopole, l'employeur pouvait créer des rivalités et des discorde entre travailleurs. Dans les faits, une des entreprises visées dans le pourvoi avait soutenu sa propre association d'employés pour faire concurrence au syndicat représentant la majorité. Mentionnons toutefois que le principe du monopole syndical va à l'encontre du droit international du travail, la *Convention n°87* prévoyant le droit de se joindre à l'association de son choix. L'OIT tolère l'idée du monopole syndical mais décourage son imposition ou son caractère obligatoire dans les régimes législatifs. Sans imposer ou favoriser le pluralisme syndical, l'OIT estime qu'il doit rester possible pour les travailleurs de se joindre à l'association de leur choix (voir Étude d'ensemble OIT 1994, *supra* note 669 au para 91).

¹⁴²³ *Fraser* CSC, *supra* note 52 aux para 348-350.

organe administratif de règlement des différends remplisse les exigences constitutionnelles imposées par la CSC : s'en rapporter au Tribunal vient presque à dire que la loi est en elle-même incomplète et insuffisante pour assurer un processus conforme à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. On ne peut pas non plus invoquer la nouveauté ou l'originalité de la *LPEA* pour justifier la lenteur de sa mise en œuvre en faveur de la conclusion de conventions collectives, dans la mesure où la notion de relations de travail équilibrées est, selon la CSC dans *Health Services*, depuis longtemps imbriquée dans la tradition législative canadienne¹⁴²⁴.

Bref, les faits tendent à démontrer que les TAS ont besoin de la protection explicite de leur droit de négociation collective comme de celle de leur droit d'organisation. La *Charte canadienne* peut et doit être interprétée en tenant compte de la situation spécifique des personnes qui l'invoquent : c'est d'ailleurs exactement ce que la CSC dans *Dunmore* avait fait¹⁴²⁵. En ne mentionnant pas les caractéristiques particulières des TAS, la CSC dans *Fraser* omet un élément essentiel dans son interprétation de la *Charte*. Steven Barrett, avocat plaideur dans *Dunmore* et *Health Services*, estimait d'ailleurs que les arguments contre le syndicat dans *Fraser*, soit le fait que la protection constitutionnelle n'imposait pas nécessairement l'obligation d'inclure des travailleurs dans un régime statutaire de négociation collective, étaient absurdes :

*It simply flies in the face of our common labour history and experience to suggest that agricultural workers can meaningfully exercise their right to collectively bargaining, in a « laissez-faire » regime which exists outside of the legislative structure and fundamental protections common to virtually all workers and to all Canadian jurisdictions and sectors, and which incorporates and instantiates the constitutionally protected freedom to engage in collective bargaining*¹⁴²⁶.

¹⁴²⁴ C'est ce que *Health Services* avance dans son analyse de l'histoire des relations du travail et des valeurs canadiennes sur l'importance de la liberté d'association et de la négociation collective au Canada (voir *Health Services*, *supra* note 51 aux para 45-62).

¹⁴²⁵ C'est également la ligne directrice adoptée en matière d'interprétation de la liberté de religion garantie à l'alinéa 2a) de la *Charte canadienne*. La CSC avait décidé qu'une violation à la liberté de religion devait s'évaluer en fonction de la pratique religieuse subjective de chaque individu et non en fonction de ce que les autorités religieuses considèrent comme une pratique religieuse (voir *Syndicat Northcrest c Amselem*, [2004] 2 RCS 551).

¹⁴²⁶ Steve Barrett, « The Mess Brian Langille has made of Health Services : who knows why he got into it, but here's how to help him out of it », Sallows Conference on Freedom of Association, présentée à l'Université de Saskatchewan, 25 au 27 février 2010 [non publié], en ligne : <http://blogs.usask.ca/foa2010/files/barrett_presentation_notes.pdf>. Barrett suggère même que très peu de travailleurs peuvent prétendre négocier de manière concluante en dehors d'un cadre législatif. Barrett est avocat et a plaidé dans plusieurs causes relatives au droit du travail, notamment dans *Dunmore* et *Health Services*. Son allocution à la Sallows Conference on Freedom of Association - Collective Bargaining as a Canadian Constitutional Right, qui s'est tenue du 25 au 27 février 2010, est fortement critique de la position de Langille sur *Health Services* (voir Langille, *supra* note 682).

Protéger les TAS contre l'exclusion d'un régime statutaire de négociation collective ne revient pas à constitutionnaliser le modèle Wagner, mais tant et aussi longtemps que ce modèle demeure le seul moyen pratique qu'ont les travailleurs pour négocier, nier l'accès à ce régime contrevient à la liberté d'association. D'autre part, rien dans cette affirmation n'empêche la recherche d'un modèle alternatif plus efficace¹⁴²⁷. Ainsi, l'exclusion d'un régime particulier revient à empêcher la liberté d'association puisque les lois sont l'expression tangible des garanties constitutionnelles :

*The claim is not that the Wagner Act model [...] is the only way of instantiating or giving effect to the fundamental freedom [...], but rather that, so long as workers cannot as a practical matter bargain other than through the legislative regime and its protections, excluding them from it violates their fundamental freedom of association*¹⁴²⁸.

Une garantie constitutionnelle doit être protégée eu égard au contexte factuel, historique et fonctionnel.

Finalement, si la CSC fait référence au droit international dans *Fraser* pour appuyer ses arguments, elle le fait de manière sélective : pourquoi avoir mentionné la décision du CLS dans *Health Services*, le cas n°2173, et non celles liées à *Dunmore* et *Fraser*¹⁴²⁹, alors que ces deux décisions concernaient directement le litige en cause ? Et pourquoi avoir passé sous silence ce passage du cas n°2173 où le CLS met en garde sur les dangers de la tendance législative canadienne :

Le comité ajoute que le recours répété à des restrictions législatives de la négociation collective ne peut, à long terme, qu'avoir un effet néfaste et déstabilisant sur le climat des relations professionnelles si le législateur intervient fréquemment pour suspendre ou mettre fin à l'exercice des droits reconnus aux syndicats et à leurs membres. De plus, cela peut saper la confiance des salariés dans la valeur de l'appartenance à un syndicat, les membres ou les adhérents potentiels étant ainsi incités à considérer qu'il est inutile d'adhérer à une organisation dont le but principal est de représenter ses membres dans les négociations collectives, si les résultats de ces dernières sont souvent annulés par voie législative¹⁴³⁰.

Le CLS dit au Gouvernement canadien que de porter atteinte au droit à la négociation collective, l'objectif ultime des syndicats, vient ébranler les fondements mêmes du droit d'association et d'organisation que le Canada se targue de respecter. D'ailleurs, le CLS,

¹⁴²⁷ Voir Barrett, *supra* note 1426 ; voir également, ci-dessous, les commentaires de Blackett, entre autres, sur l'inefficacité du modèle Wagner dans la nouvelle économie de marché (dans « Mutual promise », *supra* note 888).

¹⁴²⁸ Barrett, *supra* note 1426.

¹⁴²⁹ Cas n° 1900, *supra* note 786 ; Cas n° 2704, *supra* note 788.

¹⁴³⁰ Cas n° 2173, *supra* note 787 au para 304.

dans le cas n°2704 relatif aux faits dans *Fraser*, avait tenu compte du fait qu'aucun accord collectif n'avait été conclu depuis l'adoption de la *LPEA* pour déterminer que celle-ci ne garantissait pas le droit à la négociation collective. La Cour suprême du Canada n'a pas retenu cet argument. Roy J. Adams estime que, pour être conséquente avec sa jurisprudence récente, la CSC dans *Fraser* aurait dû condamner l'attitude de laissez-faire de l'Ontario, qui va clairement à l'encontre du droit international¹⁴³¹. La CSC se sert du droit international comme dans un buffet ou une cafétéria, alors que celui-ci doit être pris dans son ensemble. Si la Cour souscrit à l'interprétation des principes syndicaux développée par l'OIT, alors elle doit y souscrire dans son entièreté.

Par excès de prudence, la CSC a interprété la *LPEA* de manière déraisonnable en lui donnant un sens inexistant. Du même coup, elle dit aux TAS qu'ils ne peuvent pas avoir accès au régime régulier de relations du travail de l'Ontario, ce qui contribue à les maintenir dans une situation de vulnérabilité et de marginalité. Si les régimes généraux des relations du travail sont ainsi construits c'est parce que les décideurs publics canadiens ont jugé, au fil des ans, que les processus prévus sont nécessaires pour assurer un juste équilibre entre les parties et favoriser des négociations d'égal à égal. Ainsi, peu importe le modèle de relations industrielles prévalant dans une juridiction, des garanties juridiques explicites doivent exister. Cette conclusion s'impose d'autant plus quand il s'agit des TAS. Le principe de monopole syndical, intégré dans le modèle Wagner, n'est pas indispensable en autant que les parties à des négociations collectives soient de bonne foi dans le processus¹⁴³².

Rappelons que le point positif de la décision dans *Fraser* de la CSC est d'avoir confirmé *Health Services* dans l'interprétation élargie de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. De nombreuses critiques avaient été soulevées suite à *Health Services* pour justifier une rupture avec cet arrêt. Le Juge Rothstein de la CSC, dissident quant aux motifs dans *Fraser*, s'est fait l'écho de ces critiques, notamment en s'opposant à l'historique des relations du travail faite par la Cour et à l'utilisation du droit international pour interpréter

¹⁴³¹ Roy J Adams, « On the ILO's Committee on Freedom of Association's decision with regard to Agricultural workers in Ontario », (25 novembre 2010), en ligne : Freedom of Association - Continuing the dialogue and discussion : a follow-up to the Freedom of Association conference at the University of Saskatchewan, february 2010 <<http://foa2010.blogspot.com/2010/12/note-on-agricultural-workers-in-ontario.html>> [Adams, « On the ILO's CFA's decision with regard to Agricultural workers in Ontario »].

¹⁴³² La Juge Abella reconnaît d'ailleurs qu'il existe d'autres modèles efficaces de relations de travail dans le monde, mais estime que ces modèles proviennent de contextes historiques et de systèmes de négociation collective complètement différents de la situation au Canada (voir *Fraser* CSC, *supra* note 52 au para 351).

l’alinéa 2d) de la *Charte*¹⁴³³. *Health Services* a évidemment créé une révolution juridique et, conséquemment, a été fort critiqué¹⁴³⁴. La décision dans *Health Services* était inattendue compte tenu de la réticence passée des tribunaux à interférer dans les choix législatifs régissant la négociation collective¹⁴³⁵. La CSC se permet d’ailleurs une réponse aux critiques, dans *Fraser*, rappelant que la trilogie antérieure, qui faisait loi avant *Health Services*, avait également été fortement critiquée à son époque et que de toute manière des opinions variées ont été émises sur *Health Services*¹⁴³⁶.

Les critiques sont nombreuses et diverses en contenu mais s’articulent surtout sur les moyens et moins la fin¹⁴³⁷. Fudge et Etherington doutent de l’impact significatif qu’aura la décision étant donné ses nombreuses limitations¹⁴³⁸ - qui ont pu d’ailleurs se manifester dans *Fraser* - tout en reconnaissant sa haute valeur symbolique pour les syndicats : « *Elevating collective bargaining to a constitutional right provides a halo of much needed legitimacy to one of organized labour’s core activities* »¹⁴³⁹. Judy Fudge estime qu’il y a une déconnexion entre les raisons offertes par la Cour pour reconnaître le droit constitutionnel à la négociation collective et le test applicable pour déterminer une violation de ce droit. En effet, après avoir longuement expliqué pourquoi le droit à la négociation collective est fondamental, la Cour dans *Health Services* procède ensuite à en limiter considérablement la portée. Le droit ne s’applique qu’à l’État et pas directement aux employeurs privés ; il faut qu’il y ait une interférence substantielle, c’est-à-dire que l’action

¹⁴³³ Voir *Health Services*, *supra* note 51 aux para 234 et ss, sur l’histoire des relations du travail, et aux para 247 et ss, sur l’utilisation du droit international.

¹⁴³⁴ Le plus fervent critique de *Health Services* demeure Brian Langille qui estime que la CSC s’est empêtrée dans ses explications, ne pouvant faire découler un droit d’une liberté (voir Langille, *supra* note 682). Eric Tucker quant à lui remet fortement en question l’énoncé historique présenté par la Cour, qui, selon lui, ne refléterait pas la réalité des relations du travail de l’époque pré-Wagner (Eric Tucker, « *The Constitutional Right to Bargain Collectively : The Ironies of Labour History in the Supreme Court of Canada* » (printemps 2008) 61 *Labour/le Travail* 151 [Tucker]). Comme le précise Brian Etherington, qui offre un résumé intéressant des positions diverses sur *Health Services*, ce sont surtout les raisonnements de la CSC qui ont fait l’objet de critiques, car les résultats en soi ont reçu une acceptation plutôt répandue (Brian Etherington, « *The B.C. Health Services and Support Decision - The Constitutionalization of a Right to Bargain Collectively in Canada : Where Did it Come from and Where Will it Lead* » (2008-2009) 30 *Comp Lab L & Pol’y J* 715 à la p 734 [Etherington]).

¹⁴³⁵ *Ibid* à la p 715.

¹⁴³⁶ Voir *Fraser CSC*, *supra* note 52 aux para 87-88.

¹⁴³⁷ Pour un résumé des critiques sur *Health Services*, voir généralement Etherington, *supra* note 1434.

¹⁴³⁸ Voir Judy Fudge, « *The Supreme Court of Canada and the Right to Bargain Collectively : The Implications of the Health Services and Support case in Canada and Beyond* » (mars 2008) 37 :1 *Indus LJ* 25 aux pp 31-36 [Fudge] ; voir aussi Etherington, *supra* note 1434 aux pp 730-735 : Etherington voit une contradiction entre la constitutionnalisation de l’obligation de négocier de bonne foi, qui demeure un héritage de la tradition des relations du travail nord-américaine et l’affirmation que la protection constitutionnelle ne garantit pas l’accès à un régime particulier des relations du travail. En effet, l’obligation de négocier découle essentiellement du modèle Wagner.

¹⁴³⁹ Fudge, *supra* note 1438 à la p 39.

ou l'inaction du gouvernement doit rendre pratiquement impossible l'exercice du droit ; la protection ne s'étend qu'au processus, pas au résultat ; la protection ne touche pas tous les aspects de la négociation collective, seulement les plus fondamentaux¹⁴⁴⁰. La Cour ajoute même que plus une matière est importante, plus il y a de chance que l'interférence soit substantielle, créant une hiérarchie à l'intérieur du droit de négociation collective. Ainsi, malgré la valeur symbolique de *Health Services*, Fudge y voit surtout plusieurs questions ouvertes et sans réponses ainsi que des conséquences concrètes négatives persistantes pour les travailleurs, d'autant plus que les gouvernements risquent d'adopter une approche minimaliste par rapport à la nouvelle jurisprudence¹⁴⁴¹.

Tucker déplore le portrait historique des relations du travail fait par la CSC qu'il trouve sélectif et opportuniste¹⁴⁴². Il ne s'oppose pas à la garantie d'un droit procédural à la négociation collective et accepte l'analyse du droit international et des valeurs canadiennes dans *Health Services*. Toutefois, tout en reconnaissant le caractère inédit du recours aux travaux des historiens critiques du travail par la CSC, Tucker estime que la Cour erre en validant une vérité historique qui sanctionne les théories du pluralisme industriel - qui considèrent le développement des lois du travail comme un processus naturel d'ajustements des intérêts pour l'intérêt commun - par rapport à d'autres théories opposées, qui estiment plutôt que les lois du travail se sont développées à partir de conflits de classe et qui perpétuent des relations de pouvoir dééquilibrées¹⁴⁴³. Or, dès les années 70, le modèle du pluralisme industriel a commencé à montré ses failles, les employeurs fuyant les régimes de négociation collective, menant à la précarisation de l'emploi. Selon Tucker, le résumé historique offert par la CSC constitue une « [...] legal history written to generate data and interpretations that are of use in resolving modern legal controversies », ce qu'il appelle une « lawyers' legal history »¹⁴⁴⁴.

¹⁴⁴⁰ Fudge, *supra* note 1438 aux pp 33-34.

¹⁴⁴¹ *Ibid* aux pp 39-40. Fudge avait même prévu les conclusions dans *Fraser* CSC, estimant que l'insistance sur le fait que la Constitution ne protège pas un processus particulier justifierait donc l'exclusion d'un groupe de travailleurs d'un régime statutaire, sauf preuve d'interférence substantielle qui laisse un lourd fardeau de la preuve au syndicat, sans garantie de résultats tangibles à la fin.

¹⁴⁴² Tucker, *supra* note 1434.

¹⁴⁴³ *Ibid* aux pp 151-152 : le problème est que la CSC ne mentionne même pas les autres théories historiques et choisit une version de l'histoire qui, bien que menant à une victoire pour les travailleurs dans *Health Services*, endosse des engagements idéologiques et institutionnels qui nuisent aux travailleurs en général.

¹⁴⁴⁴ *Ibid* à la p 160. C'est une histoire qui, pour être efficace, doit être courte et simple. Ainsi, si les historiens du travail ne sauraient tirer la conclusion que le modèle Wagner est le reflet de l'évolution historique des relations du travail sans apporter d'importantes nuances, cela suffit à la CSC dans l'immédiat, les juges n'étant pas à la recherche de l'ultime vérité, mais d'une vérité qui est incidente à son rôle dans la société (*ibid* aux pp 160-162). Ce faisant elle adopte une vision de l'histoire qui fait de la négociation collective un

Brian Langille, quant à lui, condamne carrément l'utilisation d'une « liberté » pour en faire découler un « droit »¹⁴⁴⁵. Langille est également d'accord avec le résultat de *Health Services*, mais désapprouve en fait tous les moyens utilisés pour y parvenir : la lecture offerte de l'histoire des relations du travail, l'analyse des valeurs canadiennes, l'utilisation d'une liberté abstraite pour en tirer un droit concret et l'analyse du droit international.

Quant aux propos qui nous concernent dans cette étude, c'est surtout la place du droit international du travail au sein du droit canadien qui nous intéresse et que nous évaluerons maintenant.

processus naturel et, bien que la Cour reconnaise les imperfections de cette théorie historique, elle indique qu'elle suffit pour la cause en l'espèce (*ibid* aux pp 162-163). Or il semble contradictoire que la Cour constate expressément le recours accru à des lois restrictives du travail dans les années 60 à 80, ce qui indique que le modèle Wagner n'est pas si accepté, mais qu'elle ne mentionne pas ce fait dans son analyse finale (*ibid* à la p 169). Brian Langille s'oppose aussi à l'histoire des relations du travail présentée par la CSC, mais sur la base du droit prévalant avant la loi Wagner, qui démontrerait l'hostilité constante envers la négociation collective, sanctionnée par les règles de common law applicables à l'époque. Langille conteste l'idée que les lois sur les relations du travail auraient cristallisé des notions déjà acquises de négociation collective, puisque ces lois venaient plutôt contredire la common law applicable (voir Langille, *supra* note 682 aux pp 189-193). Steve Barrett quant à lui s'étonne que Langille base sa critique en ignorant totalement l'histoire des relations du travail après l'adoption du modèle Wagner (voir Barrett, *supra* note 1426).

¹⁴⁴⁵ Langille, *supra* note 682. Langille critique le fait que la CSC ait créé un code du travail parallèle aux lois adoptées par les provinces (*ibid* à la p 180). Langille désapprouve aussi les conclusions de *Dunmore* et estime qu'au lieu d'utiliser la liberté d'association de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, la Cour aurait dû décider en fonction du droit à l'égalité garanti à l'article 15 (*ibid* aux pp 206 et ss). Il offre sa propre vision de la liberté d'association, comme une liberté de faire en combinaison avec les autres ce qu'on a la liberté de faire seul. Ainsi si un individu est libre de négocier ses conditions de travail et de refuser de travailler tant qu'il n'y a pas entente, alors la collectivité peut le faire aussi. Langille s'oppose donc à l'idée transmise dans *Dunmore* que des activités puissent être collectives de manière inhérente : la négociation collective ne serait pas autre chose que la combinaison de droits individuels de négocier (*ibid* aux pp 183-187). Bien que valide en théorie, nous estimons que cette vision de la liberté d'association ignore complètement la réalité du milieu du travail et le fait que les associations syndicales trouvent leur raison d'être dans l'incapacité factuelle d'un individu seul de négocier ses conditions de travail, d'où l'élaboration progressive de lois pour protéger leur existence. Langille apporte sa propre vision de la distinction entre droit et liberté qui nous semble un peu archaïque : il distingue le droit à la négociation collective à la liberté de négociation collective, la deuxième ne pouvant imposer d'obligation corollaire. Il se base sur l'idée qu'une liberté ne peut imposer un droit ou une obligation ; un droit impliquerait une action ou une inaction par quelqu'un d'autre alors que le sujet des libertés serait nos propres actions ou inactions et la Charte est clairement divisée entre droits et libertés (voir *ibid* aux pp 198-202). Cette interprétation nous semble également boiteuse puisqu'une liberté enchaînée dans une Charte ou une Constitution implique nécessairement et minimalement l'obligation corollaire de ne pas entraver cette liberté par une loi, ce que Langille reconnaît lui-même en disant : « *freedoms give us claims that others not interfere with our exercise of them* » (*ibid* à la p 202). Sa vision des libertés est extrêmement rigide et enlève tout sens à leur existence. Steve Barrett, avocat ayant plaidé notamment dans *Dunmore* et *Health Services*, a d'ailleurs fortement critiqué la position de Langille (voir Barrett, *supra* note 1426). Il rappelle entre autres qu'il serait hasardeux d'utiliser l'article 15 de la *Charte* puisque la jurisprudence sur cette disposition serait très restrictive et confuse.

ii. L'intégration du droit international en droit canadien : vers une reconnaissance de l'autorité de l'OIT

Quelle importance est accordée au droit international dans les décisions judiciaires que nous avons étudiées ? Des tentatives avaient été faites auparavant pour élargir la liberté constitutionnelle d'association à des droits syndicaux plus étroits, mais sans succès¹⁴⁴⁶. Arrivent ensuite *Dunmore*, puis *Health Services*, qui revoient et même renversent la jurisprudence antérieure de la CSC sur la portée de la garantie constitutionnelle à la liberté d'association. Ainsi, l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* couvre non seulement le droit d'une association de s'organiser dans le but de poursuivre des objectifs communs, mais également l'obligation de négocier collectivement de bonne foi.

Or, pour en arriver là, la Cour suprême du Canada s'appuie substantiellement sur le droit international¹⁴⁴⁷ pour établir que, bien que le Canada n'ait pas ratifié la *Convention n°98* traitant de la négociation collective, il existe un consensus international, auquel le Canada adhère par sa tradition législative, quant à l'importance de protéger le processus de négociation collective. Selon Fudge, la place grandissante du droit international des droits de la personne dans les débats mondiaux et les pressions constantes pour conceptualiser les droits du travail en termes de droits humains fondamentaux expliquent en partie le changement draconien de pensée de la CSC dans *Health Services*¹⁴⁴⁸. En effet, il y aurait un recours croissant au droit international du travail dans les juridictions internes dans les dernières années, un constat d'autant plus significatif qu'il s'opère auprès des plus hautes instances nationales¹⁴⁴⁹.

Langille critique l'utilisation du droit international dans *Health Services*. Il estime que les seules obligations internationales du Canada découlent des conventions ratifiées par le Canada et qu'aucune obligation n'est imposée aux États membres par la Constitution de

¹⁴⁴⁶ Voir à ce propos les commentaires sur la « trilogie » du travail, *supra* note 1219.

¹⁴⁴⁷ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 365. Le droit international n'est pas le seul facteur ayant influencé la décision de la CSC, mais il est vrai que la Cour a très rarement fait un usage aussi poussé de normes internationales du travail, surtout en matière des droits du travail. Verge et Roux estiment que ce n'est pas avant que les tribunaux se soient mis à utiliser le droit international à des fins interprétatives qu'on a pu constater son influence significative en droit canadien (voir Verge et Roux, *supra* note 1203 à la p 467).

¹⁴⁴⁸ Fudge, *supra* note 1438 aux pp 26 et 46.

¹⁴⁴⁹ Voir Gravel et Delpech, *supra* note 1195 à la p 441. Tucker émet toutefois un bémol. Le recours croissant au droit international devant les tribunaux exposerait en effet la faiblesse grandissante des syndicats qui, incapables d'obtenir des avancées avec des moyens de pression traditionnels comme la grève ou le lobbysme, se tourne vers les tribunaux pour obtenir gain de cause (Tucker, *supra* note 1434 à la p 171). Cette faiblesse des syndicats jouerait d'ailleurs en faveur de l'appui récent des tribunaux envers les droits syndicaux.

l’OIT¹⁴⁵⁰. La *Déclaration de 1998* ne lierait aucunement les États aux conventions fondamentales qu’ils n’auraient pas ratifiées¹⁴⁵¹. La référence à la *Convention n°98* dans *Health Services* poserait problème, puisqu’elle n’a pas été ratifiée par le Canada et que c’est elle qui traite de la négociation collective et non la *Convention n°87* à laquelle les juges se réfèrent principalement¹⁴⁵². Langille remet également en question l’idée que la *Convention n°87* crée un lien implicite entre la liberté d’association et la négociation collective, estimant que les sources présentées par la Cour à l’appui de cette prétention ne sont pas fiables¹⁴⁵³.

Le droit international du travail n’a pas été écrit par un penseur fou terré dans son sous-sol mal éclairé et cherchant à révolutionner le monde. Il a été élaboré au fil des ans et au terme de négociations longues et serrées entre ces mêmes États qui, parfois, hésitent à respecter ce à quoi ils se sont autrefois volontairement engagés. Comme le rappelle Nicolas Valticos, les normes internationales du travail ont été élaborées et consolidées au terme d’importants et durs efforts de négociation tripartite¹⁴⁵⁴. L’activité normative de l’OIT précède d’ailleurs l’adoption de codes nationaux du travail et formerait un « code international du travail » qui n’est pas que le reflet des systèmes juridiques nationaux, mais plutôt une réglementation rendue nécessaire par la concurrence économique internationale¹⁴⁵⁵. Blackett fait référence à Virginia Leary qui considère que les droits du travail constituent les droits les mieux définis dans le système des Nations Unies et sujets à des mécanismes de supervision plus efficaces que la moyenne, comme par exemple à travers le CLS¹⁴⁵⁶. Selon Barrett, on ne peut nier la crédibilité du CLS alors que son autorité serait largement admise par la communauté internationale et les États membres de l’OIT,

¹⁴⁵⁰ Langille, *supra* note 682 à la p 194.

¹⁴⁵¹ Ce faisant, Langille semble implicitement remettre en question la compétence du CLS, qui se prononce pourtant sans égard à la ratification des conventions fondamentales sur la liberté syndicale.

¹⁴⁵² Langille, *supra* note 682 aux pp 194-195.

¹⁴⁵³ *Ibid* à la p 195. Il ajoute également que la *Convention n°98* exige seulement des mécanismes de négociation volontaires et donc que la Cour ne peut pas valider avec le droit international un modèle qui impose la négociation collective de bonne foi (*ibid* aux pp 196-197). S’il est vrai que le droit international ne prévoit pas une obligation de négocier, il n’en demeure pas moins que la négociation collective est clairement établie en droit international comme une composante inhérente de la liberté d’association et, à ce sujet, Langille ne dit que peu de choses, si ce n’est que de rejeter en deux lignes la *Déclaration de 1998*. De plus, Langille oublie que la CSC ne se fie pas qu’au droit international pour conclure à une obligation canadienne de négocier de bonne foi. Là où l’obligation, par opposition au caractère volontaire, s’imposerait, serait au moment de l’étude du droit canadien, de ses valeurs, de son passé. La Cour d’appel dans *Fraser* fait la comparaison avec d’autres traditions juridiques, mais explique que le contexte canadien a démontré que l’obligation de négocier était fondamentale (voir *Fraser* Cour d’appel, *supra* note 1309).

¹⁴⁵⁴ Valticos, « Approaching the year 2000 », *supra* note 907 à la p 136.

¹⁴⁵⁵ Gravel et Delpech, *supra* note 1195 aux pp 439-440.

¹⁴⁵⁶ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 373.

tout comme son interprétation de l'inclusion de la protection de la négociation collective dans la liberté d'association¹⁴⁵⁷.

Selon Adams, Langille omet de faire la distinction entre obligations juridiques contraignantes et obligations internationales, ces dernières incluant les engagements pris par le Canada¹⁴⁵⁸, à travers des actes unilatéraux ou des instruments de *soft law* par exemple. Ce serait aux obligations internationales que la CSC référerait dans son interprétation de la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. Adams rappelle d'ailleurs que les notions de négociation collective ne découlent pas uniquement de la *Convention n°98*, mais également de la *Convention n°87*, de la Constitution de l'OIT et du droit coutumier international.

Pour Blackett, la CSC dans *Health Services* a voulu démontrer la volonté du Canada de respecter ses promesses internationales, notamment en ce qui concerne la *Déclaration de 1998*¹⁴⁵⁹. La CSC ne voit pas d'obstacles à ce que cette Déclaration ait été adoptée après la *Charte canadienne* puisqu'elle reflète un consensus en droit international et les valeurs auxquelles le Canada a adhéré, ce que la *Charte* doit refléter en tant qu'instrument vivant traduisant les besoins courants des Canadiens¹⁴⁶⁰. Le nouveau paradigme qu'offre la CSC est que le droit international ne sert pas uniquement à confirmer des interprétations domestiques, il participe et assiste les tribunaux dans l'atteinte de leurs interprétations¹⁴⁶¹. *Health Services* affirme que le droit international du travail est pertinent pour l'interprétation de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* sur la base de la présomption voulant que le droit canadien offre une protection au moins égale au droit international. Ainsi, les décisions du CLS sur les violations par le Canada de la *Convention n°87* seraient pertinentes pour établir la portée du droit à la liberté d'association garantie constitutionnellement au Canada puisqu'elles établissent les standards minimaux de protection en droit international du travail¹⁴⁶².

Nous notons également avec intérêt la référence à des conventions non ratifiées par le Canada, mais que la Cour suprême du Canada considère tout de même pertinentes pour fins

¹⁴⁵⁷ Voir Barrett, *supra* note 1426. Barrett étendrait également la protection de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* au droit de grève et à l'existence de mécanisme de résolution de conflits.

¹⁴⁵⁸ Roy J Adams, « The Supreme Court, Collective Bargaining and International Law: A Reply to Brian Langille's "Can We Rely on the ILO? » (2008) 14 Can Lab & Emp LJ 317 [Adams, « A reply to Brian Langille »]

¹⁴⁵⁹ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 365.

¹⁴⁶⁰ *Ibid* à la p 369.

¹⁴⁶¹ *Ibid* aux pp 368-369.

¹⁴⁶² Fudge, *supra* note 1438 à la p 45.

d'interprétation. Ainsi, dans *Dunmore*, la CSC a mentionné les *Conventions n°11 et n°141* comme fondement normatif au principe de non-discrimination à l'égard des TAS¹⁴⁶³, ce qui confirme la pertinence d'octroyer une protection positive de leur liberté d'association. On reconnaît donc explicitement que les conventions de l'OIT sont une source valable et à caractère persuasif¹⁴⁶⁴. Cette référence au droit international du travail par le Canada est d'autant plus importante qu'elle confirme la valeur universelle des normes du travail¹⁴⁶⁵, ce qui ne peut que contribuer à promouvoir internationalement leur respect.

Selon Blackett, si l'analyse du droit international par la CSC présente quelques erreurs et si son résumé de l'histoire des relations du travail canadiennes n'est pas tout à fait exact, cela n'affecte en rien la validité des conclusions de la Cour¹⁴⁶⁶, qui sont conformes avec les exigences de l'OIT par rapport au Canada¹⁴⁶⁷. Elle rappelle d'ailleurs que, dans les années 20, le Canada traînait de la patte en matière de respect des normes internationales du travail, poussant l'État à améliorer ses lois pour ne pas se trouver en défaut de respecter ses engagements découlant des conventions de l'OIT¹⁴⁶⁸.

Sur les critiques concernant la référence à la *Déclaration de 1998*, un instrument de *soft law* qui serait nouveau et ne saurait refléter le consensus international, Blackett rappelle que la portée de la liberté d'association ne dérive pas de la Déclaration, mais des normes internationales du travail auxquelles le Canada est lié¹⁴⁶⁹. Les principes de la liberté d'association ont été intégrés dès 1919 dans la *Constitution de l'OIT* et réaffirmés dans la

¹⁴⁶³ Gravel et Delpech, *supra* note 1195 à la p 448. Fraser CSC, *supra* note 52, ne fait toutefois aucune mention ni de ces conventions, ni du principe de non-discrimination.

¹⁴⁶⁴ *Ibid* aux pp 448-449.

¹⁴⁶⁵ *Ibid* à la p 452.

¹⁴⁶⁶ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 370.

¹⁴⁶⁷ *Ibid* aux pp 387-388 : La décision s'inspire également des valeurs intrinsèques à la négociation collective, comme la dignité, la liberté, l'autonomie, l'égalité et la démocratie. La décision du CLS de l'OIT en rapport avec *Health Service* (cas n° 2173, *supra* note 787) insistait sur l'importance de l'autonomie des parties aux négociations comme un aspect fondamental de la liberté d'association et craignait que le recours excessif aux restrictions législatives nuirait au climat des relations du travail à long terme, en décourageant les travailleurs à se joindre à des syndicats dont le but premier, la négociation collective, est constamment entravé.

¹⁴⁶⁸ Blackett, « mutual promise », *supra* note 888 aux pp 370-371. Blackett se fie aux commentaires de John Mainwaring, qui a représenté le Canada pendant de nombreuses années devant l'OIT, notamment au sein du Conseil d'administration du BIT. Blackett donne comme exemple la législation sur la durée du travail. On craignait au début que la journée de huit heures aurait des effets désastreux sur l'économie. Après que la juridiction sur les heures de travail ait été octroyée aux provinces, le Canada a ratifié la Convention de l'OIT sur les heures de travail en 1935, mais les employeurs canadiens ont éprouvé des difficultés à appliquer la convention. Les provinces n'ont pas voulu mettre en œuvre dans leurs lois la convention sur les heures de travail, rendant le Canada en défaut de respecter ses obligations internationales (voir à ce sujet les commentaires sur l'Affaire des conventions sur le travail, *supra* note 1196).

¹⁴⁶⁹ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 aux pp 372 et ss. La *Déclaration de 1998* (*supra* note 7) rappelle d'ailleurs que ces normes existent déjà dans des conventions (voir la partie II-B-ii, ci-dessus, pour l'analyse de la *Déclaration de 1998*).

Déclaration de Philadelphie de 1944¹⁴⁷⁰. Ils se retrouvent également dans les *Conventions* n°87 et n°98, ainsi que dans des instruments des Nations Unies, soit la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, le PIRDESC et le PIRDPC¹⁴⁷¹. L'OIT a toujours clarifié la portée de la liberté d'association et de la négociation collective dès l'établissement en 1927 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et possède donc une expérience vieille de plus de 80 ans. Le CLS a quant à lui rendu plus de 2000 cas formant un corpus significatif, notamment des décisions reliées au Canada¹⁴⁷². Pour toutes ses raisons, Blackett estime que le débat sur la valeur contraignante de la *Déclaration de 1998* est vain :

*the ILO Declaration is understood not as constituting a narrowly understood form of the facto ratification of the eight ILO Conventions, but rather as the 'reaffirm[ation of] the immutable nature of the fundamental principles and rights embodied in the Constitution of the Organization' with a view to promoting their universal application*¹⁴⁷³.

Le CLS a d'ailleurs rappelé au Canada dans son rapport sur *Health Services* que son adhésion à l'OIT faisait en sorte qu'il acceptait les principes de la *Constitution de l'OIT*¹⁴⁷⁴. À cet égard, les auteurs Verge et Roux précisent que le recours au droit international du travail par la CSC relève surtout d'une approche « persuasive », inspirée par les notions de valeurs universelles propres au droit international. En effet, la Cour n'élargit pas la portée de l'alinéa 2d) à la négociation collective au nom d'obligations contraignantes imposées dans des traités internationaux, mais bien en fonction de « valeurs » internationales du travail, qui se retrouveraient également dans la tradition juridique canadienne et qui servent ainsi de sources d'interprétation¹⁴⁷⁵. Ce faisant, la *Déclaration de 1998* aurait atteint son but de (ré)établir le socle minimal fondamental que les États doivent respecter en matière de droits du travail.

L'utilisation inédite du droit international du travail dans *Health Services* (2007) demeure une avancée majeure en droit canadien¹⁴⁷⁶. Rappelons que c'est dans la foulée de

¹⁴⁷⁰ Voir les passages pertinents de la *Constitution de l'OIT* et de la *Déclaration de Philadelphie*, *supra* note 37.

¹⁴⁷¹ Tous ces instruments sont cités en introduction.

¹⁴⁷² Voir notamment les cas n° 1900, n° 2173 et 2704 qui sont traités à la partie II-B-ii, ci-dessus.

¹⁴⁷³ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 p 374. L'auteure cite dans ce passage le préambule de la *Déclaration de 1998* (*supra* note 7).

¹⁴⁷⁴ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 376. L'auteure fait référence au cas n° 2173, *supra* note 787.

¹⁴⁷⁵ Verge et Roux, *supra* note 1203 aux pp 444-445.

¹⁴⁷⁶ Avant *Health Services*, les juges majoritaires n'avaient jamais fait référence au droit international pour interpréter l'alinéa 2d), ni même dans la trilogie, dans les décisions la confirmant (voir commentaires sur la

cet arrêt de la CSC que les décideurs dans *Fraser* de la Cour d'appel de l'Ontario (2008) et *L'Écuyer* (2010) ont pu adopter leurs conclusions en faveur des TAS. Toutefois, les décisions *Fraser* et *L'Écuyer* passent très peu de temps sur la question du droit international, se contentant de se référer *mutatis mutandis* à l'analyse faite dans *Health Services*. Roy J. Adams, sans contester les conclusions de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Fraser*, constate que le droit international a été complètement ignoré par le tribunal, alors que la Cour suprême dans *Health Services* faisait référence autant à la tradition juridique canadienne qu'au droit international pour tirer ses conclusions¹⁴⁷⁷. La CRT dans *L'Écuyer* indique, en ce qui concerne les instruments internationaux soumis en preuve :

[...] si les documents soumis par la partie syndicale démontrent l'importance des engagements pris par les signataires de ces ententes, ils ne constituent cependant pas un élément qui permette, ou même nécessite, d'aller au-delà de ce qui a été décidé dans les récents arrêts de la Cour suprême concernant la portée de la liberté d'association. Ils ne sont donc pas pertinents pour le travail d'interprétation et d'analyse auquel la Commission doit se livrer dans la présente affaire¹⁴⁷⁸.

Peut-on critiquer cette position ? Il est vrai que *Health Services* de 2007 offre une interprétation du droit international qui a valeur de précédent et qui doit donc s'appliquer dans les décisions ultérieures. La CSC s'est permise d'élaborer plus longuement sur le sujet puisqu'il n'existe pas de précédent dans l'utilisation du droit international en droit du travail canadien. L'élément qu'il faut retenir dans *Health Services* n'est pas nécessairement la manière dont la Cour applique le droit international, puisque, comme nous l'avons vu dans *Fraser* en 2011, son interprétation n'est pas nécessairement infaillible, mais le fait qu'elle insère expressément le droit international du travail dans les outils à prendre en compte dans l'évaluation de la protection constitutionnelle de la liberté d'association.

Ainsi, ce recours au droit international du droit du travail comme outil d'interprétation doit ouvrir la voie à d'autres instances judiciaires et administratives afin qu'elles s'y

« trilogie » du travail, *supra* note 1219). Seul le Juge en chef Dickson, dissident dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* (*supra* note 1218), s'était attardé sur la question (voir Trudeau, *supra* note 925 aux pp 325 à 327).

¹⁴⁷⁷ Voir Roy J Adams, « *Fraser v. Ontario and International Human Rights : A Comment* » (2008-2009) 14 Can Lab & Emp LJ 377 aux pp 3783-799 [Adams, « *Fraser* : a comment]. La principale critique du professeur Adams réside dans la conclusion de la Cour que, suivant les enseignements de *Health Services*, le principe de représentation majoritaire exclusive doit également être protégé par la *Charte canadienne*, ce qui, selon Adams, va à l'encontre du droit international. Le CLS de l'OIT, dans sa décision reliée à *Fraser* (cas n° 2704, *supra* note 2704), estime d'ailleurs, sans condamner le système de représentation exclusive, que le mécanisme choisi doit permettre à toute organisation de négocier, qu'elle soit enregistrée ou non. Ainsi la reconnaissance d'une organisation majoritaire ne devrait pas empêcher la formation d'organisations alternatives (voir à ce sujet Adams, « *On the ILO's CFA's decision with regard to Agricultural workers in Ontario* », *supra* note 1431).

¹⁴⁷⁸ *L'Écuyer*, *supra* note 1178 au para 232.

attardent plus. Si les décideurs dans *Fraser* de la Cour d'appel de l'Ontario et *L'Écuyer* ont repoussé cette question dans leur jugement, se référant aux commentaires de la CSC, la Juge Danielle Grenier de la Cour supérieure du Québec dans *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*¹⁴⁷⁹ a choisi de faire une analyse des obligations internationales du Canada non seulement en ce qui concerne la liberté d'association, mais également au regard des principes relatifs au droit à l'égalité et à l'élimination de la discrimination à l'endroit des femmes. Cette décision, rendue en 2008, concerne l'exclusion des responsables de service de garde en milieu familial de l'application du Code du travail du Québec¹⁴⁸⁰. Des projets de loi¹⁴⁸¹ adoptés par le Gouvernement du Québec prévoyaient une nouvelle définition de ces personnes comme n'étant pas à l'emploi ni étant salarié de l'établissement public qui recourt à leurs services, ce que le syndicat a contesté constitutionnellement¹⁴⁸².

La Juge Grenier prend le soin d'analyser la décision du CLS de l'OIT sur le cas en l'espèce, énumérant les points sur lesquels le Comité s'est concentré¹⁴⁸³ et les conclusions de celui-ci, condamnant le Gouvernement du Québec quant aux violations à la liberté d'association¹⁴⁸⁴. Elle rappelle ensuite l'idée reprise dans *Health Services* que la *Charte canadienne* doit accorder au moins une protection aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada¹⁴⁸⁵. Elle souscrit à l'idée que ces instruments, ainsi que la jurisprudence les appliquant, doivent servir de guide d'interprétation en droit interne, même en l'absence d'intégration par voie législative¹⁴⁸⁶. La Juge dresse ensuite une liste exhaustive des traités internationaux ratifiés par le Canada qui vise à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes¹⁴⁸⁷, dont le PIRDESC et le PIRDCP, la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de*

¹⁴⁷⁹ *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 5076 [CSN 2008].

¹⁴⁸⁰ C.tr., *supra* note 309.

¹⁴⁸¹ Il s'agit de la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, LQ 2003 c 12 et de la *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, LQ 2003 c 13.

¹⁴⁸² Sur la mise en contexte, voir CSN 2008, *supra* note 1479 aux para 2 à 31.

¹⁴⁸³ *Ibid* aux para 302 et ss. Les affaires entendues devant le CLS relatives aux faits dans cette décision de la Cour supérieure sont les cas Cas n° 2314 et n° 2333 (Canada), Rapport n° 340 (2006), Vol XXXIX, Sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>. Le CLS rappelle notamment que les seules exclusions prévues dans la *Convention n°87* sont pour les forces armées et la police, encore là de manière la moins restrictive possible. Il estime également que l'annulation par voie législative des accréditations existantes avant les lois adoptées par le Gouvernement du Québec est contraire aux principes de liberté syndicale et que le mécanisme prévu pour remplacer l'application du Code du travail n'est pas un véritable processus de négociation collective.

¹⁴⁸⁴ CLS cas n°2314 et n° 2333, *ibid*.

¹⁴⁸⁵ CSN 2008, *supra* note 1479 aux para 310-311.

¹⁴⁸⁶ *Ibid* au para 312.

¹⁴⁸⁷ *Ibid* aux para 321 et ss.

discrimination à l'égard des femmes de 1979, les conventions de l'OIT en matière de discrimination en matière d'emploi et bien d'autres¹⁴⁸⁸. Elle rappelle également qu'il est acquis en droit international que les travailleuses à domicile constituent un groupe particulièrement vulnérable¹⁴⁸⁹. Cet exemple jurisprudentiel démontre que le recours au droit international commence à acquérir une importance en droit canadien.

Selon Roy J. Adams, *Health Services* fait en sorte que les décisions du CLS de l'OIT sont plus souvent considérées dans les débats canadiens, étant donné que les instruments internationaux se sont vu accorder un statut d'outil interprétatif du droit canadien¹⁴⁹⁰. Ainsi, la CSC a fait référence à la jurisprudence du CLS sur *Health Services* dans *Fraser*. La Juge Grenier dans *CSN c. Québec* de 2008 va même plus loin en analysant point par point les conclusions du Comité sur le cas en litige.

Encore faut-il que les tribunaux ne répètent pas cette tendance de la CSC à prendre du droit international uniquement ce qui l'intéresse ou l'avantage¹⁴⁹¹. Après tout, si la CSC dans *Health Services* fait appel au droit international, elle ne fait que se référer à la « jurisprudence » du CLS, sans faire l'analyse d'un cas spécifique¹⁴⁹². Fudge estime que la Cour est sélective dans son usage de la jurisprudence de l'OIT, n'utilisant que les principes pertinents à la cause¹⁴⁹³. Ainsi, dans *Dunmore*, elle aura pris ce qu'il lui fallait du droit international pour interpréter l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* comme comportant un droit d'organisation et, dans *Health Services*, ce qu'il lui fallait pour faire naître un droit

¹⁴⁸⁸ Les références du PIRDESC, du PIRDCP et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme se retrouvent, *supra* note 34-36. Voir aussi *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13 Rés AG 34/180 Doc off AG NU, 34^e sess, supp n° 46, Doc NU A/34/46.

¹⁴⁸⁹ CSN 2008, *supra* note 1479 au para 367. La Juge Grenier conclut finalement à la discrimination fondée sur le sexe et la fonction « domestique » de leur emploi (*ibid* au para 372). Aussi, appliquant les principes de *Health Services* et *Dunmore*, elle constate que la perte du statut de salarié est une interférence substantielle puisqu'elle touche un sujet d'importance pour la liberté d'association d'autant plus qu'elle fait plus qu'exclure l'application du Code du travail, mais également d'autres lois québécoises de protection des travailleurs, comme la *Loi sur les normes du travail*, LRQ c N-1.1, la *Loi sur l'assurance parentale*, LRQ c A-29.011, la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, LRQ c A-3.001 ou la *Loi sur l'équité salariale*, LRQ c E-12.001 (voir *ibid* aux para 239-240). La Juge Grenier invalide donc les lois excluant les travailleuses en milieu familial (citées, *supra* note 1481). Notons que l'OIT a adopté en 2011 la *Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques* (2011), OIT, Conférence internationale du travail, 100^e session. En date de novembre 2011, aucune ratification n'avait encore été enregistrée.

¹⁴⁹⁰ Voir Adams, « On the ILO's CFA's decision with regard to Agricultural workers in Ontario », *supra* note 1431.

¹⁴⁹¹ Tucker fait le même reproche à la CSC dans son étude historique des relations du travail, soit le fait de ne prendre que ce qui lui convient pour parvenir à sa conclusion décidée à l'avance (Tucker, *supra* note 1434 au pp 160-161).

¹⁴⁹² Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 376.

¹⁴⁹³ Fudge, *supra* note 1438 à la p 45.

constitutionnel de négociation collective¹⁴⁹⁴. Suivant la logique de l'utilisation du droit international, la CSC devrait également garantir le droit de grève, surtout lorsqu'elle affirme que le droit canadien devrait offrir au moins le même niveau de protection que le droit international¹⁴⁹⁵. Mais elle ne s'est pas prononcée sur le sujet¹⁴⁹⁶. Qu'en est-il du droit des travailleurs minoritaires de former leurs propres syndicats ? Ce concept, dérivé de la *Convention n°98* qui n'a pas été ratifiée par le Canada, demeure toutefois important dans la jurisprudence de l'OIT¹⁴⁹⁷ : comment concilier ce principe international avec le principe du monopole syndical en vigueur au Canada ?

Tucker est sévère dans ses propos sur l'utilisation clairsemée et subjective des outils interprétatifs par la CSC. Il estime qu'une fois leurs conclusions déterminées, les juges instrumentalisent leurs décisions à leur guise, sans s'arrêter aux nuances ou à la complexité d'un sujet¹⁴⁹⁸. La vérité dont la CSC avait besoin dans *Health Services* était que la négociation collective était un droit fondamental imbriqué dans la société canadienne, par opposition à un droit moderne hérité par voie législative¹⁴⁹⁹.

Selon Blackett, les décisions *Fraser* de la Cour d'appel de l'Ontario et *CSN c. Québec* (2008) illustrent combien il est crucial d'adopter une méthodologie internationale et comparative pour indiquer aux tribunaux nationaux, législateurs, syndicats et employeurs comment articuler les fonctions élémentaires d'un système de négociation collective qui ne se limite pas à un modèle particulier des relations du travail¹⁵⁰⁰. L'auteure prévoit que la jurisprudence de l'OIT sur la portée des principes de liberté d'association, notamment sa

¹⁴⁹⁴ Fudge, *supra* note 1438 à la p 43.

¹⁴⁹⁵ Le droit de grève découle implicitement, selon l'OIT, de la *Convention n°87* (voir commentaires à ce sujet *supra* note 798). Les auteurs Verge et Roux estiment que, si les décisions du CLS et de la Commission d'experts aient pu avoir une certaine influence sur les décisions politiques canadiennes, agissant sous forme de « lobbyisme », ce n'est pas du tout le cas pour le droit de grève. Les provinces et le gouvernement fédéral semblent en effet faire peu de cas « des rappels persistants [...] de la part des organes de l'OIT » sur l'importance de protéger le droit de grève des travailleurs comme élément fondamental de la liberté d'association (voir Verge et Roux, *supra* note 1203 à la p 467).

¹⁴⁹⁶ Fudge, *supra* note 1438 à la p 43.

¹⁴⁹⁷ *Ibid* à la p 44.

¹⁴⁹⁸ Tucker, *supra* note 1434 à la p 161. Bien que la critique de Tucker s'articule surtout autour de l'utilisation sélective des sources par la CSC pour déterminer l'histoire des relations du travail dans *Health Services*, il explique que les mêmes conclusions s'imposent quant à la référence aux engagements internationaux du Canada.

¹⁴⁹⁹ *Ibid* à la p 162.

¹⁵⁰⁰ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 399.

position sur le rejet du modèle de représentation unique, aidera la CSC à clarifier cette méthodologie au Canada¹⁵⁰¹.

Est-ce que les critiques négatives de *Health Services* pourraient affecter la valeur de ses conclusions ? Il faut préciser que ces critiques s'articulent surtout autour des motifs de la Cour et non autour de ses conclusions. Si la Cour semble confuse pour plusieurs dans sa narration de l'histoire des relations de travail ou dans son interprétation du droit international, ou qu'elle semble beaucoup trop romantique dans son analyse des valeurs de la *Charte canadienne*, il n'en demeure pas moins que les critiques s'entendent généralement pour considérer les conclusions comme étant souhaitables¹⁵⁰².

Etherington explique que la décision dans *Health Services* n'est pas si étonnante compte tenu des comportements récents des gouvernements canadiens à tendance conservatrice, poussant à la déréglementation, tant au fédéral qu'au niveau provincial¹⁵⁰³. Ces gouvernements sont le reflet du néo-libéralisme prévalant depuis la fin des années 80 et de la globalisation des marchés. Ils incarnent moins les protecteurs des travailleurs, ce qui pousse les syndicats à se tourner vers les tribunaux pour les protéger, tant au niveau domestique que international¹⁵⁰⁴. En fait, de nombreux juristes supportent l'idée que le virage majeur pris par la CSC en 2007 avec *Health Services* s'expliquerait par le fait que les juges ont été à même de constater comment leur déférence et leurs réticences à traiter des questions du travail à travers la Charte ont laissé le champ libre aux divers gouvernements canadiens pour bafouer et restreindre considérablement les droits de négociation collective, souvent pour des raisons d'allégements fiscaux, sachant que leurs actions législatives ne seraient pas remises en question par les tribunaux¹⁵⁰⁵. Leur refus par

¹⁵⁰¹ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 aux pp 400-401. L'auteure rappelle toutefois que les règles de l'OIT sont des guides ayant une valeur persuasive et ne doivent pas être vues comme imposant une seule et unique vision (*ibid* à la p 402).

¹⁵⁰² Voir notamment Etherington, *supra* note 1434 à la p 734, qui résume les positions favorables aux conclusions de *Health Services*. Brian Langille, dont les arguments ont pourtant été utilisés par de nombreux employeurs (voir Barrett, *supra* note 1426), estime aussi que la négociation collective devrait être protégée par la *Charte*, mais aurait privilégié la voie du droit à l'égalité garanti à l'article 15 de la *Charte canadienne* (voir Langille, *supra* note 682 aux pp 206 et ss).

¹⁵⁰³ Etherington, *supra* note 1434 aux pp 747-748 ; voir aussi Trudeau, *supra* note 925 à la p 309. Trudeau rapportait en 2005, avant que *Health Services* soit rendue par la CSC, que certains auteurs fondaient des espoirs dans le droit international du travail et le discours contemporain des droits fondamentaux au travail véhiculé par la *Déclaration de 1998* pour limiter l'érosion ou la perte d'effectivité du droit du travail étatique.

¹⁵⁰⁴ Etherington, *supra* note 1434 à la p 748. L'auteur met toutefois en garde contre un tel recours excessif aux tribunaux, étant donné la complexité politique et économique des politiques du travail.

¹⁵⁰⁵ *Ibid* aux pp 723-748 ; Tucker, *supra* note 1434 à la p 171 ; Fudge, *supra* note 1438 à la p 26. Fudge estime aussi que le virage dans la jurisprudence canadienne en matière de liberté d'association s'explique par

le passé de protéger les droits syndicaux, représenté par la fameuse trilogie du travail des années 80, aurait laissé le champ libre aux gouvernements pour passer outre des législations du travail chèrement acquises par l'action syndicale : ainsi, des gouvernements ont aboli des conventions collectives et ont changé unilatéralement les législations du travail au détriment des travailleurs¹⁵⁰⁶. Etherington parle carrément d'assaut, d'attaques fréquentes, contre les droits des syndicats¹⁵⁰⁷.

Health Services arrive manifestement dans un contexte où l'État-providence, l'*« embedded liberalism »*¹⁵⁰⁸, se voit de plus en plus remplacer par un néo-libéralisme qui s'oppose aux lois du travail et laisse les travailleurs sans aucune protection légale¹⁵⁰⁹. Les gouvernements retirent de plus en plus leur support à la négociation collective tant dans les secteurs publics que privés, rendant les employeurs plus agressifs en empêchant la syndicalisation ou en demandant des concessions aux syndicats existants¹⁵¹⁰ : « [...] unions are weaker now than they have been in decades, suffering from declining political muscle and economic bargaining leverage »¹⁵¹¹. Est-ce à dire que le contexte économique contemporain exige d'autant plus la protection des lois ? Dans ce cas, la situation de nivellation vers le bas décrite dans le préambule de la Constitution de l'OIT demeure exacte et justifie l'intervention contemporaine du droit international. Ce portrait peu réjouissant de l'avenir du syndicalisme fordiste¹⁵¹² est de mauvais augure pour les TAS. Car *Dunmore* de 2001 avait bien précisé que si plusieurs catégories de travailleurs sont assez fortes pour pouvoir s'organiser sans l'aide d'un cadre législatif, ce n'était pas le cas des TAS. En appliquant l'analogie, si des travailleurs considérés forts se voient bafouer impunément dans leurs droits, comment les TAS peuvent-ils s'en sortir ? C'est en ce sens que *Fraser* de la CSC est décevante, car elle ne tient pas suffisamment compte du contexte

le fait que la Cour ne pouvait plus justifier une attitude étroite avec la liberté d'association alors que la liberté d'expression se voyait octroyer une lecture de plus en plus généreuse au fil des dernières années.

¹⁵⁰⁶ Fudge, *supra* note 1438 à la p 26.

¹⁵⁰⁷ Etherington, *supra* note 1434 aux pp 748-749.

¹⁵⁰⁸ Tucker, *supra* note 1434 à la p 152.

¹⁵⁰⁹ *Ibid* à la p 153.

¹⁵¹⁰ *Ibid* ; Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 385. Blackett indique que les employeurs dans la globalisation économique ne se sentent plus obligés à négocier et attendent plutôt l'imposition par voie législative d'une convention qui répond à leurs besoins.

¹⁵¹¹ Tucker, *supra* note 1434 à la p 171.

¹⁵¹² Blackett met en garde contre une analyse constitutionnelle qui se fierait trop sur le contexte autour du modèle fordiste de relations de travail, soit le modèle de pluralisme industriel, puisque ce modèle est de moins en moins approprié pour répondre aux besoins d'un grand nombre de travailleurs qu'on retrouve de plus en plus dans les services, les petites entreprises ou les emplois temporaires. La nouvelle économie « Wal-mart » en est une basée sur les échanges internationaux et les investissements et se réflète d'ailleurs dans l'agriculture, où les producteurs se disent contraints d'engager de la main-d'œuvre temporaire migrante afin de pouvoir demeurer compétitifs (voir Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 aux p 390 et ss).

socio-économique des TAS, alors qu'elle l'avait bien fait dans *Dunmore* où le niveau de vulnérabilité de ces travailleurs a été un facteur déterminant dans la décision.

Ce qui est intéressant dans l'étude de la jurisprudence canadienne en la matière est de constater l'acharnement des syndicats à invoquer la *Charte canadienne* d'un côté et parallèlement à recourir à l'avis du CLS de l'OIT¹⁵¹³. Car plusieurs des cas que nous avons étudiés ont été référés au préalable au Comité qui a systématiquement condamné les agissements du Canada. *Health Services* signale d'ailleurs l'importance marquée de l'OIT et ses mécanismes de contrôle pour les syndicats comme une ligne de défense contre les gouvernements¹⁵¹⁴. Selon Gilles Trudeau, ce recours aux organes de contrôle de l'OIT constitue un outil de lobbying ou de pression politique utilisé par les syndicats pour influencer le droit interne du travail¹⁵¹⁵, ce qui n'a pas nécessairement mené aux résultats escomptés, malgré les condamnations fréquentes du Canada devant le CLS : « les gouvernements du Canada et des provinces ont systématiquement ignoré les recommandations des instances de l'O.I.T. »¹⁵¹⁶. Quant à l'usage de la *Charte canadienne*, son adoption au début des années 80, dans un contexte de crise économique et d'imposition de plusieurs lois restrictives des activités syndicales¹⁵¹⁷, a soulevé de nombreux espoirs chez les syndicats, espoirs qui ont été rapidement refroidis dès 1987 avec la trilogie du travail¹⁵¹⁸. Pourtant, les syndicats ont continué depuis d'avoir recours aux tribunaux.

Or, ce serait la faiblesse grandissante des syndicats dans les sociétés civiles et démocratiques qui ferait en sorte qu'ils se tournent de plus en plus devant les tribunaux, tant au niveau national que régional et international, pour chercher une protection qui leur est progressivement enlevée dans les lois, s'éloignant du coup des traditionnels politiques électorales et du lobbysme¹⁵¹⁹. Selon Judy Fudge, bien que les tribunaux n'aient pas été

¹⁵¹³ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 385.

¹⁵¹⁴ Fudge, *supra* note 1438 à la p 46.

¹⁵¹⁵ Trudeau, *supra* note 925 aux pp 333 et ss. Ce recours aux mécanismes de contrôle de l'OIT concurremment avec les recours constitutionnels canadiens n'est pas nouveau. Ainsi, depuis 1982, soit l'année d'adoption de la *Charte canadienne*, le CLS a entendu plus de 70 plaintes contre le Canada (*ibid* à la p 336).

¹⁵¹⁶ *Ibid.*

¹⁵¹⁷ Etherington, *supra* note 1434 à la p 717.

¹⁵¹⁸ *Ibid* aux pp 717-719 ; voir aussi Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 385 : les réticences des tribunaux ont fait dire que la *Charte* ne faisait que protéger les inégalités de la société canadienne, dont la principale est la subordination du travail au commerce.

¹⁵¹⁹ Tucker, *supra* note 1434 à la p 171. Tucker explique qu'un mouvement syndical fort est souvent perçu comme une menace, alors qu'un mouvement faible peut plus facilement être présenté comme un véhicule de démocratie et d'égalité, ce qui pourrait expliquer le changement de mentalité de la CSC. Cette situation serait particulièrement inquiétante puisque la seule raison pour laquelle les syndicats gagneraient leurs causes serait, ironiquement, grâce à leur faiblesse (*ibid* à la p 172 ; voir aussi Fudge, *supra* note 1438 à la p 26).

réceptifs à la reconnaissance des droits du travail, les syndicats utilisent les litiges comme nouvelle stratégie pour préserver leurs acquis en termes de droits syndicaux¹⁵²⁰, dans un combat constant contre le néo-libéralisme pour maintenir une protection par la voie législative¹⁵²¹. La plupart des décisions antérieures à *Health Services* sur l'utilisation de la Charte pour protéger la négociation collective avait été initiées par des syndicats¹⁵²². Ainsi, les syndicats canadiens ont développé une stratégie de plaintes devant l'OIT tandis que les syndicats britanniques recourent de plus en plus à la Cour européenne des droits de l'homme¹⁵²³.

La CSC n'a pas nécessairement cédé aux critiques en rendant sa décision dans *Fraser* puisqu'elle réaffirme sa position sur la protection constitutionnelle de la négociation collective. Toutefois, elle expose plus amplement les limites de cette protection constitutionnelle. Déjà, Etherington suggérait aux partisans de *Health Services* de ne pas se réjouir trop vite de ses conclusions compte tenu du langage prudent de la majorité quant à la portée de son interprétation¹⁵²⁴. Il est évident toutefois que les syndicats n'ont pas fini de mettre à l'épreuve les nouveaux enseignements de *Health Services*, ni d'avoir recours au

¹⁵²⁰ Fudge, *supra* note 1438 à la p 26. Selon Fudge, l'utilisation massive des tribunaux par les syndicats serait en partie la cause du virage pris par la CSC dans *Health Services*. Etherington n'est toutefois pas convaincu que cette stratégie ait véritablement contribué au virage de la CSC. Selon lui, bien que les syndicats aient pris d'assaut les tribunaux dès l'adoption de la *Charte canadienne*, leur ardeur s'est calmée dans les années 90 vu le peu de succès des recours. Le retour devant les tribunaux à partir de 1999 ne saurait expliquer par lui-même la décision dans *Health Services* (voir Etherington, *supra* note 1434 à la p 722).

¹⁵²¹ Blackett, « mutual promise », *supra* note 888 à la p 386.

¹⁵²² Etherington, *supra* note 1434 à la p 717. L'auteur constate un début d'ouverture vers la fin des années 1990 et au début du 21^e siècle, notamment avec *Dunmore* en 2001, mais sans que cette ouverture ne vienne renverser la jurisprudence antérieure (voir *ibid* aux pp 720-721).

¹⁵²³ Fudge, *supra* note 1438 à la p 26. Fudge met en garde contre le recours excessifs aux tribunaux pour protéger les droits du travail (voir *ibid* aux pp 46-47). D'abord, les délais judiciaires peuvent être très longs : il faut plus de 5 ans aux travailleurs touchés par les mesures de la Colombie-Britannique dans *Health Services* pour en recevoir les bénéfices. De plus, le recours aux tribunaux ne se solde pas toujours en victoire et les défaites peuvent être particulièrement amères. Finalement, les litiges judiciaires sont en soi défensifs et servent surtout à protéger des acquis d'un modèle de pluralisme industriel, un modèle que se révèle plutôt inefficace aujourd'hui. L'utilisation des tribunaux n'est utile que quand les syndicats sont faibles, alors que l'objectif devrait plutôt être de les renforcer. Selon Tucker, la sur-utilisation de la Charte laisse moins de temps et d'énergie à l'activisme politique, qui selon lui est plus à même d'amener des avancements au mouvement syndical à long terme (voir Tucker, *supra* note 1434 aux pp 172-173). À notre avis, compte tenu du constat des abus législatifs contre les droits syndicaux, les recours aux tribunaux peuvent servir à assurer qu'ils ne soient plus nécessaires, c'est-à-dire en ramenant à l'ordre les gouvernements pour qu'il cesse leurs actions législatives défavorables aux travailleurs. Pour cela, les gouvernements doivent être instruits de directives claires par les tribunaux. Le recours aux tribunaux ne doit pas servir de moyen de pression, mais doit plutôt chercher à réitérer de manière non-équivoque la valeur fondamentale du droit d'association et de la protection de ses activités légitimes. Après tout, le but d'un syndicat est de pouvoir négocier librement et avec une pleine autonomie. Il ne veut pas se faire imposer les visions d'un tribunal, mais seulement faire en sorte que son autonomie ne soit pas entravée. Or, l'activisme syndical ne sert à rien si le néo-libéralisme perpétue une attitude de rejet et de mépris du syndicalisme, encouragé par des mesures législatives restrictives.

¹⁵²⁴ Etherington, *supra* note 1434 aux pp 723,730 et 740. Fudge estime également que la portée de *Health Services* est grandement limitée dans les faits (voir Fudge, *supra* note 1438 à la p 36).

droit international du travail, ces arguments ayant déjà été invoqués dans quelques causes par les syndicats¹⁵²⁵.

Nous rajouterons que l'approche du cas par cas imposée par la CSC dans *Dunmore*, sans imposer de règles universelles, fait en sorte de laisser une certaine marge de manœuvre aux gouvernements dans la manière d'appliquer les grands principes élaborés par la CSC au regard de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. C'est d'ailleurs pourquoi la Législature ontarienne a adopté suite à cette décision une loi qui, bien que respectant *Dunmore*, accorde aussi des droits vides de sens. Le CLS de l'OIT l'a bien constaté dans son appréciation de *Fraser*¹⁵²⁶ : il ne fait que rappeler ce qu'il avait déjà décidé suite à *Dunmore* et noter le peu d'efforts pris par le Gouvernement ontarien afin de rendre son droit conforme aux obligations internationales du Canada. Bien que la jurisprudence récente démontre un avancement significatif en matière de protection de la liberté d'association, elle expose également les limites du droit canadien ou peut-être celles du droit international à s'imposer en droit interne.

Adams s'inquiétait également de la tendance que prenait la Cour d'appel de l'Ontario à vouloir protéger constitutionnellement le principe de la majorité exclusive, faisant en sorte qu'une seule association syndicale, représentant la majorité des employés, puisse être accréditée pour une entreprise. La critique d'Adams tourne surtout autour du fait que ce mode de représentation nord-américain va à l'encontre du droit international, qui prévoit que tous les travailleurs ont le droit de s'organiser et de négocier collectivement avec leurs employeurs à travers les agents de leurs choix, ce que le CLS et la Commission d'experts de l'OIT ont souvent réitéré¹⁵²⁷. La critique d'Adams est intéressante dans son constat suivant lequel le principe de majorité exclusive est mal adapté à la situation des TAS. Il se fie entre autres sur le fait que le modèle Wagner n'a pas permis aux TAS de s'organiser par

¹⁵²⁵ Etherington, *supra* note 1434 aux pp 740-741 ; voir entre autres *CSN 2008*, *supra* note 1479 et *L'Écuyer*, *supra* note 1178. Selon Etherington, la question de la protection constitutionnelle du droit de grève sera sans doute soulevée - encore - devant les tribunaux dans un futur rapproché.

¹⁵²⁶ Cas n°2704, *supra* note 788.

¹⁵²⁷ Voir Adams, « *Fraser* : a comment », *supra* note 1477 à la p 381. Adams explique que les comités de l'OIT ont approuvé le système de majorité exclusive comme une limite raisonnable au droit d'organisation, mais que toute autre organisation créée par des travailleurs en dehors de ce cadre statutaire devrait tout de même être reconnue aux fins de négociation. Ainsi, à l'étude de la jurisprudence des comités de l'OIT, une loi qui empêcherait la formation de groupes syndicaux minoritaires serait en contravention du droit international (*ibid* à la p 387). Selon Adams, le fait que plusieurs pays adoptent le pluralisme syndical démontre que l'absence de la majorité exclusive ne créerait pas une situation de chaos, contrairement à ce que suppose le Juge de la Cour d'appel dans *Fraser* (*ibid* à la p 382).

le passé, puisque seulement 5 % des TAS au Canada le sont aujourd’hui¹⁵²⁸. Il faut toutefois préciser que le modèle Wagner n'est pas nécessairement à blâmer pour cette situation, surtout quand certaines provinces canadiennes excluent l'application du modèle aux TAS. De plus, les taux de syndicalisation sont faibles partout à travers le monde, incluant les pays où le pluralisme syndical est la norme¹⁵²⁹. Pour notre part, tout en acceptant les constats d'Adams sur le faible taux d'organisation des TAS, nous réitérons que le véritable problème réside essentiellement dans le traitement discriminatoire non-justifié qui leur est accordé dans les législations nationales du travail.

Blackett souligne également le danger de constitutionnaliser le modèle canadien des relations du travail. L'économie fordiste, basée sur la notion de pluralisme industriel qui prévalait au moment de l'adoption du modèle Wagner, aurait été remplacée par ce qu'elle appelle l'économie « Wal-Mart »¹⁵³⁰, dominée par le commerce international et les investissements¹⁵³¹. La nouvelle économie canadienne s'éloigne du secteur manufacturier et assiste à une montée du secteur privé des services, d'où l'idée que le modèle de relations du travail de pluralisme industriel n'est plus nécessairement adéquat pour tous les travailleurs¹⁵³². Ainsi, le régime du pluralisme industriel ne fonctionne pas dans le secteur des services, dans les petites entreprises ou pour des emplois atypiques, surtout pour les emplois à représentation féminine, à temps partiel ou temporaires, des secteurs où les emplois sont en croissance¹⁵³³, comme dans le cas de l'agriculture. On constate dans tous

¹⁵²⁸ Adams, « Fraser : A Comment », *supra* note 1477 à la p 380.

¹⁵²⁹ Nous sommes toutefois d'accord avec le fait que la constitutionnalisation du modèle de majorité exclusive présente le danger d'empêcher l'accès à ou l'élaboration de régimes de protection qui pourraient se révéler plus adéquats pour les TAS, ou pour tout autre travailleur, mais qui seraient considérés comme inconstitutionnels.

¹⁵³⁰ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 aux pp 391-392. Au moment de l'adoption de la *Charte canadienne*, le modèle fordiste était déjà supplanté par la globalisation économique (*ibid* à la p 384).

¹⁵³¹ *Ibid* à la p 393. Ce modèle économique exacerbé la distinction entre travailleurs, consommateurs et citoyens, alors que l'équilibre entre les trois était à la base des lois du travail dans une économie industrielle.

¹⁵³² *Ibid* à la p 391 ; Tucker, *supra* note 1434 aux pp 152-153.

¹⁵³³ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 391. Si l'auteure parle d'une économie « Wal-Mart », c'est parce que l'entreprise utilise une approche décentralisée pour traiter des relations du travail. Ainsi, une succursale de l'entreprise peut fermer ses portes suite à des revendications syndicales sans que la maison-mère soit judiciairement responsable. La succursale est donc exemptée de justifier la fermeture, la CSC ayant jugé que la fermeture d'une entreprise relevait des droits exclusifs de gestion d'entreprise de celle-ci (voir A.I.E.S.T., *local de scène no 56 c Société de la Place des Arts de Montréal*, [2004] 1 RCS 43). C'est cette décentralisation des relations du travail qui crée une économie atypique (Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 392) et à laquelle le droit du travail canadien n'est pas adapté. Ainsi, dans une décision concernant la fermeture d'une succursale de Wal-Mart à Jonquière au Québec, fermeture concomitante à l'obtention d'une accréditation syndicale par ses employés, la CSC n'a pu que constater que, l'entreprise étant fermée de manière définitive, on ne pouvait invoquer les motifs anti-syndicaux pour la contester (voir *Plourde c Compagnie Wal-Mart du Canada Inc.*, [2009] 3 RCS 465).

ces emplois un accès inégal à la négociation collective¹⁵³⁴. Le modèle Wagner se montrerait de moins en moins apte à favoriser la démocratie au travail dans la réalité changeante des marchés du travail canadien, formés de petites entreprises employant une main-d'œuvre vulnérable¹⁵³⁵. Blackett indique d'ailleurs que l'économie « Wal-Mart » se reflète en agriculture où les producteurs canadiens se disent obliger d'engager de la main-d'œuvre migrante temporaire pour pouvoir concurrencer localement les produits étrangers et être compétitifs sur les marchés d'exportation, situation qui mène à un traitement discriminatoire sur la race ou l'origine nationale des TAS¹⁵³⁶. Or, on sait que la liberté d'association, si difficile à exercer pour les travailleurs nationaux en agriculture, est pratiquement impossible à obtenir pour les travailleurs migrants.

Toutefois, s'il existe un danger à constitutionnaliser le modèle Wagner, la Cour a eu raison selon Blackett de retenir l'importance de la notion de bonne foi dans les négociations, puisque ce principe peut s'appliquer dans tous les modèles de négociation collective¹⁵³⁷. *Health Services* de 2007 reconnaîtrait le modèle du pluralisme industriel, mais prend tout de même en compte les changements de paradigme dans les relations du travail. Pour que la négociation collective soit efficace, il faut plus qu'une simple inclusion dans les cadres législatifs existants de relations du travail, d'où l'importance de la notion de bonne foi¹⁵³⁸.

Bref, bien que l'utilisation du droit international en droit interne canadien ait connu un certain succès, notamment en faveur des TAS, il reste encore du chemin à faire pour que cette utilisation soit délimitée et encadrée conformément aux normes internationales du travail. L'aspect positif dans la jurisprudence canadienne en ce qui concerne les TAS est qu'elle rejette clairement toute prétention protectionniste justifiant leur exclusion. Nonobstant la portée réelle des droits qui leurs sont accordés en vertu de la *Charte canadienne*, la Cour suprême du Canada démolit une à une les réticences communes en ce qui concerne les TAS en indiquant que la syndicalisation est bel et bien faisable, voire

¹⁵³⁴ Blacket, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 394.

¹⁵³⁵ Tucker, *supra* note 1434 aux pp 175-176.

¹⁵³⁶ Blackett, « Mutual promise », *supra* note 888 à la p 394.

¹⁵³⁷ *Ibid.*

¹⁵³⁸ *Ibid* aux pp 395-396. C'est d'ailleurs cette notion de bonne foi qui a fait dire à la CSC dans *Fraser* qu'elle était implicite dans la *LPEA*. Toutefois, nous doutons que ce seul principe soit suffisant pour protéger la négociation collective des TAS si ceux-ci sont quand même exclus d'un régime général faisant autorité à travers le pays. Blackett explique d'ailleurs que l'OIT avait jugé qu'il pouvait être utile pour certains travailleurs désavantagés d'avoir un cadre légal bien défini (*ibid* aux pp 396-397), ce que de toute évidence *Fraser* de la CSC n'offre pas aux TAS.

même souhaitable en agriculture. Si un doute pouvait subsister dans une économie agricole de petite envergure ou de subsistance, ce portrait n'est plus la réalité de l'agriculture. Comme nous l'avons vu en première partie, l'agriculture a évolué pour devenir un secteur commercial de très haute importance, au même niveau que bien d'autres secteurs de l'industrie. Les tribunaux canadiens insistent beaucoup sur ce fait. Le protectionnisme acharné que démontrent les États du Nord en matière agricole n'a plus sa raison d'être et la Cour suprême du Canada le souligne avec justesse dans *Dunmore*. Elle le souligne également en disant au Gouvernement de l'Ontario qu'il existait d'autres moyens que l'exclusion totale pour jongler entre liberté syndicale des TAS et particularités du secteur agricole.

Ainsi, rien n'empêche un gouvernement national de prioriser des négociations sectorielles si celles-ci enlèvent du poids sur les épaules des petits propriétaires agricoles. De cette manière, on s'assurerait que les petites fermes ne soient pas désavantagées par rapport aux grandes, qui auraient une plus grande marge de manœuvre commerciale pour prendre le temps de négocier avec les travailleurs. D'ailleurs, comme nous l'avons vu en première partie, les employeurs agricoles ne sont pas démunis en Amérique du Nord, bien au contraire, si l'on se fit à l'influence politique qu'ils détiennent¹⁵³⁹. Au Québec, par exemple, l'Union des producteurs agricoles et les TUAC, deux organisations fortes, pourraient facilement entrer dans des négociations équilibrées à l'échelle nationale afin de conclure une convention collective. Des négociations sectorielles ne seraient pas seulement à l'avantage des employeurs, mais également des TAS qui, étant donné leur vulnérabilité caractéristique, gagneraient à se munir de la force du nombre¹⁵⁴⁰.

Il faut finalement répéter que, loin d'être une menace, la liberté d'association et la négociation collective s'insèrent bien dans le discours contemporain de la mondialisation et de la gouvernance, axé sur la décentralisation du pouvoir et l'adoption de méthodes

¹⁵³⁹ Voir la partie I-B-i et ii, ci-dessus, pour l'analyse de cette question. Si le pouvoir des employeurs agricoles dans les PED n'est pas nécessairement aussi fort, les avantages de la négociation sectorielle ne sont pas moindres dans ces régions puisqu'elle aurait également pour effet d'enlever de la pression sur les petits fermiers.

¹⁵⁴⁰ Le Rapport global de 2008 de l'OIT sur l'état de la liberté d'association fait état de quelques bonnes pratiques en matière de droits syndicaux en agriculture. Les conventions collectives en agriculture visent le plus souvent les conditions d'emplois de sous-secteurs particuliers (voir Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 aux pp 45-46). Le Rapport de 2008 de l'OIT donne l'exemple de l'approche novatrice de l'Afrique du Sud qui a créé un organe tripartite se réunissant pour discuter des diverses questions pertinentes en agriculture et mettre à jour la législation. Il établit ainsi un règlement sectoriel applicable à tous les travailleurs d'une exploitation agricole. D'autres États de l'Union européenne ont adopté des accords-cadres sur le travail agricole, ceux-ci s'appliquant à l'ensemble des travailleurs agricoles.

persuasives plutôt que coercitives. En effet, ces principes militent pour l'élaboration de conditions de travail justes par la discussion, plutôt que par l'imposition de lois étatiques contraignantes. L'encadrement législatif est nécessaire, mais surtout dans la mesure où il sert à établir un environnement favorable à des échanges équilibrés et justes.

Pour les TAS, la négociation collective permet également de diminuer leur isolement, ce que les lois nationales ne parviennent pas à faire. Selon le Rapport global de 2008 de l'OIT sur l'état de la liberté d'association, les conventions collectives en agriculture ne font souvent que reprendre des dispositions législatives déjà existantes, dû à l'isolement et l'éloignement des milieux de travail :

C'est important pour deux raisons. Premièrement, la loi a tendance à être méconnue et mal appliquée dans les régions isolées, alors que les dispositions des conventions collectives sont connues et acceptées entre les parties concernées. Deuxièmement, dans les codes du travail, un traitement différent est réservé au secteur agricole par rapport aux autres branches d'activité, et les conventions collectives apportent ainsi les éclaircissements nécessaires à la loi applicables¹⁵⁴¹.

Ainsi, le Rapport de 2008 semble indiquer que la convention collective peut, dans certains cas, être plus appropriée aux conditions particulières du secteur agricole que l'application générale de la loi. C'est d'ailleurs la situation pour les salaires, qui sont généralement couverts par les conventions collectives dans le secteur agricole, alors que plusieurs États excluent l'application des règles de fixation des salaires aux travailleurs agricoles ou bien aux travailleurs saisonniers, à temps partiel ou occasionnel¹⁵⁴².

¹⁵⁴¹ Rapport OIT 2008, « Liberté d'association », *supra* note 414 à la p 46.

¹⁵⁴² *Ibid.* Le rapport précise que dans de nombreux pays le salaire minimum des travailleurs agricoles est fixé dans le cadre de négociations collectives sectorielles.

CONCLUSION

Ceux qui professent vouloir la liberté et déplorent l'agitation sont comme le paysan qui voudrait récolter sans avoir labouré.

- Frédéric Douglass¹⁵⁴³

Est-ce que les États sont en violation du droit international du travail en ne garantissant pas ou en négligeant de protéger la liberté d'association et les droits de négociation collective des TAS ? À la lumière de notre étude, les TAS ne se voient pas adéquatement garantir leurs libertés syndicales. Toutefois, la conclusion principale qui ressort est que l'analyse de la situation juridique des TAS déborde le cadre unique du droit. L'agriculture, par sa nature même, est un secteur complexe, dont les multiples facettes doivent être abordées pour mieux comprendre la position dans laquelle se trouve aujourd'hui les travailleurs salariés de ce secteur.

La première partie a cherché à exposer cette complexité à travers l'étude de l'évolution de l'agriculture dans les sociétés et de ses caractéristiques particulières. Nous avons vu que dès lors qu'elle devient une activité organisée, l'agriculture est indissociable des notions de commerce. Nous avons également vu que l'agriculture est une activité sacrée, qui se traduit en Europe par la valorisation de la propriété terrière, condition de salut. Toutefois, par souci de productivité, les États européens ont progressivement adopté des méthodes de culture plus intensives, basées sur la concentration des terres et l'abandon de méthodes communautaires de culture, considérées contre-productives, menant ainsi à la commercialisation du secteur. Dès lors que les terres se concentrent dans quelques mains et que les avancées techniques augmentent la productivité, les paysans perdent de l'importance et tendent à disparaître : certains sont contraints de travailler contre salaire pour des grandes exploitations agricoles, d'autres s'exilent pour combler les besoins en main-d'œuvre bon marché des villes. Le TAS, jusqu'alors donnée négligeable, devient un acteur important du travail agricole.

Nous avons vu toutefois que le caractère sacré de l'agriculture ne disparaît pas totalement, ou se traduira plutôt, dans la pratique au 20^e siècle, par la montée du protectionnisme agricole de la part des pays occidentaux, dont le commerce et la prospérité se sont d'abord établis à partir de l'agriculture. Or l'interventionnisme économique des

¹⁵⁴³ Frederick Douglass, *Récit de la vie de Frederick Douglass, écrit par lui-même*, 1845. Ancien esclave, Douglass (1818?-1895) était un politicien et écrivain américain qui a milité activement pour l'abolition de l'esclavage aux États-Unis.

États se reflètera dans les législations nationales du travail, où l'association syndicale est peinte comme une entrave au bon fonctionnement de la ferme. En étudiant des exemples de la législation canadienne contemporaine, nous avons pu constater que de nombreuses provinces continuent d'invoquer les impératifs de protection de la ferme familiale afin d'exclure ou de limiter l'accès pour les TAS aux régimes généraux d'accréditation syndicale. La plupart des pays arguent que l'agriculture est un secteur fragile composé de petites exploitations familiales, tributaires aux saisons et à l'inclémence de la météo, rendant la syndicalisation incompatible avec le travail sur la ferme.

Ce protectionnisme agricole domestique se transposera en droit international économique pour bloquer la libéralisation des marchés agricoles. Ainsi, bien que le secteur agricole constitue aujourd'hui une part infime de leurs marchés, les États occidentaux rechignent à se départir des mesures protectionnistes en faveur de leur agriculture nationale, malgré les engagements pris dans le cadre de l'OMC dans l'Asa dès 1994. Cet acharnement nuit à l'OMC dont la réputation est entachée par l'incapacité de négocier une véritable libéralisation complète des marchés commerciaux¹⁵⁴⁴.

Or le protectionnisme et ses justifications paraissent aujourd'hui archaïques puisque l'agriculture n'échappe pas à l'industrialisation et à la mondialisation. Ainsi, l'agriculture devient un secteur industrialisé, lui-même mondialisé, sans pour autant que les règles qui s'appliquent aux industries et aux marchés mondiaux s'appliquent à elle. Le secteur se commercialise et les multinationales y trouvent leur place facilement, d'autant plus qu'elles

¹⁵⁴⁴ Pascal Lamy a récemment prié les membres de son organisation à en arriver à une conclusion du cycle de Doha, la dernière ronde de négociations commerciales au sein de l'OMC, sous peine de mettre en péril la réputation même de l'organisation (voir Déclaration du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, 22 juin 2011, *supra* note 494). L'OMC s'est en effet donnée comme objectif de conclure le cycle de Doha d'ici la fin de l'année 2011. Dans un discours prononcé en novembre 2000, Pascal Lamy, alors Commissaire du commerce dans l'Union européenne, prévenait des dangers d'une mondialisation non contrôlée, sous peine d'exacerber les inégalités entre pays et à l'intérieur de ceux-ci. Il suggérait d'utiliser les politiques commerciales comme instrument d'un changement qui serait bénéfique pour réconcilier les effets positifs de la mondialisation et l'importance de sauvegarder les valeurs et le tissu social des sociétés. Pour mieux intégrer les PED, il suggérait de leur offrir un accès plus effectif aux marchés industrialisés, notamment à travers l'assistance technique pour leur permettre de répondre plus facilement aux nombreuses règles imposées à la qualité des produits, l'environnement, les normes du travail. Il encourage en conclusion à un plus grand dialogue multilatéral pour renforcer la gouvernance globale, notamment avec l'OIT (voir Pascal Lamy, « The Future of the World Trade System » (2000) 5 Eur Foreign Aff Rev 453). Lamy indiquait que « *[a] global economy needs more (not less) international rules and stronger multilateral institutions* » (*ibid* à la p 456). Pour être conséquent avec ses propos passés, Pascal Lamy devra s'assurer d'abord que l'organisation dont il est aujourd'hui le Directeur général parvienne enfin à sortir les PED de la pauvreté en favorisant le développement de leur agriculture et ensuite que les travailleurs soient pris en compte dans les moyens pour y arriver.

agissent dans un certain vacuum juridique¹⁵⁴⁵. Les bénéfices économiques ne reviennent pas aux cultivateurs et aux TAS, mais aux entreprises agro-alimentaires. De plus, si les petits paysans, ancêtres des travailleurs agricoles, ne vivaient pas dans les meilleures conditions, les TAS du 21^e siècle ne sont pas à envier. Leurs conditions de vie dans les deux hémisphères sont précaires. Dans les pays du Nord, le rejet du travail de la terre par les locaux crée un besoin de main-d'œuvre de plus en plus comblé par des travailleurs migrants, qui se voient eux-mêmes discriminer dans leurs droits. Dans les pays du Sud, les TAS peuvent à peine subvenir à leurs besoins : la pauvreté et l'insécurité alimentaire, deux sujets d'actualité sur la scène internationale, font des ravages dans leurs rangs.

Dans la deuxième partie, l'objectif était de s'interroger sur le rôle des organisations internationales dans la promotion et la valorisation des droits d'association des TAS, en se concentrant plus particulièrement sur deux d'entre elles, l'OIT et la FAO. Nous avons vu que l'OIT s'est intéressée à ses débuts à la protection des droits syndicaux des TAS, en prévoyant dans la *Convention n° 11* (1921) que ceux-ci méritent le même traitement que tout travailleur en matière de liberté d'association et de négociation collective. L'activité normative de l'OIT a ensuite insisté sur ces principes, que ce soit dans des conventions générales, comme les *Conventions n° 87* et *n° 98*, ou dans des conventions spécifiques à l'agriculture ou au monde rural¹⁵⁴⁶. Si les deux conventions générales, qui s'appliquent également aux TAS, ont reçu un appui soutenu de la part des États, la situation est inverse pour les conventions spécifiques¹⁵⁴⁷. Ainsi, l'OIT a manifesté clairement sa volonté de promouvoir les droits des TAS, mais les résultats dans la pratique demeurent mitigés. Pourtant, la jurisprudence du CLS est catégorique sur le principe de non-discrimination envers les TAS. Elle répète qu'aucune justification ne permette de limiter les libertés syndicales des TAS du seul fait de leur secteur d'emploi, rejetant les traditionnels arguments protectionnistes des États.

En étudiant les méthodes contemporaines de promotion des normes du travail, nous avons cherché à savoir si le nouveau discours normatif de l'OIT prend en compte la dimension des TAS. Par nouvelles méthodes de promotion des normes, nous entendons les

¹⁵⁴⁵ En effet, rappelons que le droit international du travail n'a pas le pouvoir de réglementer directement les entreprises multinationales pour leur conduite, ses normes s'adressant essentiellement aux États. La mondialisation de l'économie a donc forcé l'OIT à recourir à des méthodes plus souples de promotion des normes du travail, notamment à travers le concept de responsabilité sociale des entreprises ou de l'Agenda du travail décent, afin de combler les limites de la compétence normative de l'OIT (voir la partie II-B-ii, ci-dessus, pour l'analyse de cette question).

¹⁵⁴⁶ Comme la *Convention n° 141*, *supra* note 692 ou la *Convention n° 110*, *supra* note 165.

¹⁵⁴⁷ Se référer à l'annexe I pour les taux de ratification des conventions en agriculture.

initiatives prises par l’OIT pour intégrer le discours normatif dans un contexte de mondialisation, soit de multiplication des acteurs internationaux et des intérêts et de décentralisation des pouvoirs. C’est l’utilisation de la *soft law* et l’insistance prise au sein de l’OIT sur le dialogue social, comme méthodes de promotion des normes internationales du travail. Parmi ces initiatives, nous avons étudié la *Déclaration de 1998 de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, la *Déclaration de l’OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008)*, le programme de l’Agenda sur le travail décent et l’utilisation accrue du dialogue interinstitutionnel et de la gouvernance.

De toute évidence, l’OIT a souligné la particularité des TAS au sein de ces initiatives, reconnaissant le peu d’avancement fait dans la promotion de leurs droits syndicaux et les difficultés pratiques auxquelles font face les TAS dans leurs efforts de syndicalisation au plan national. L’Agenda sur le travail décent dans l’agriculture, élaboré par le BIT, encourageait en 2003 une mobilisation massive de tous les acteurs pour garantir les droits des travailleurs agricoles, grecés par la pauvreté et l’insécurité alimentaire. L’OIT a également renforcé ses liens avec la FAO, agence spécialisée des Nations Unies sur les questions d’agriculture et d’alimentation, dès sa création après la Deuxième Guerre mondiale, afin de bénéficier de ses connaissances et de bien cerner les enjeux du secteur.

L’idée de favoriser le dialogue social est plausible en ce qui concerne les TAS, dans la mesure où les conventions internationales du travail contraignantes ne semblent pas avoir atteint leurs objectifs. De plus, les caractéristiques particulières du secteur, comme l’isolement des travailleurs, l’éloignement des grands centres urbains et la multiplicité des acteurs impliqués, fait en sorte que l’insistance sur la discussion et le dialogue plutôt que la « coercition » paraît être plus adéquate. Toutefois, cela nécessiterait une implication et une coordination majeures des organisations internationales, qui n’est pas toujours évidente.

Les questions de la pauvreté et de l’insécurité alimentaire ont pourtant toujours fait l’objet de conférences et de rencontres internationales. Les récentes crises alimentaires et l’exacerbation du problème de la faim dans le monde ont fait en sorte que l’agriculture a acquis une importance majeure, au-delà des simples considérations commerciales, et est devenu un terrain d’action de premier plan pour parvenir à l’accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies adoptés en 2000. La communauté internationale reconnaît de plus en plus que la pauvreté et la faim sont en grande partie rurales. Toutefois, malgré cette prise de conscience collective, les TAS et leurs droits semblent encore ignorés dans les mesures à prendre pour redresser la situation. L’OIT et la

FAO ont bien essayé de faire valoir le rôle des TAS dans diverses conférences internationales sur le thème du développement social durable, mais sans que cela ne se répercute en conclusions et décisions fermes en faveur de la promotion des droits syndicaux des TAS. Pourtant, ceux-ci sont au centre du débat des OMD et doivent absolument être pris en compte au sein du système multilatéral des Nations Unies, d'autant plus que le dialogue social a été présenté dans les initiatives internationales en faveur du développement durable comme un outil primordial pour la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

En troisième partie, nous avons étudié plus longuement la mise en œuvre nationale des normes internationales du travail, en insistant sur l'exemple canadien. S'il est vrai que les conventions spécifiques aux travailleurs agricoles et aux travailleurs migrants ont reçu très peu de ratifications, il n'en demeure pas moins que les conventions d'application générale protégeant la liberté d'association lient les États pour l'ensemble des travailleurs, incluant ceux travaillant sur des exploitations agricoles. Or, la pratique des États révèle des failles dans ce domaine, même pour un pays comme le Canada qui possède une tradition syndicale bien établie¹⁵⁴⁸. Les TAS sont souvent brimés dans leurs droits syndicaux : soit ils sont carrément exclus des régimes de protection légaux, soit les critères d'admissibilité à un régime accrédité empêchent dans les faits la syndicalisation.

Le droit canadien du travail est l'exemple type de législation qui hésite à garantir les droits syndicaux des TAS. Toutefois, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada des dernières années démontre une certaine ouverture des tribunaux à renverser le tir en s'appuyant davantage sur les normes internationales du travail. Ainsi, se référant aux conventions de l'OIT pour conforter son interprétation de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit la liberté d'association, divers tribunaux vont invalider des lois brimant la liberté d'association aux TAS. Dans *Dunmore* de 2001, qui concerne l'exclusion des TAS du régime général de relations du travail de l'Ontario, la Cour suprême du Canada rejette l'argument protectionniste en agriculture, constatant les modifications profondes qu'ont connues les entreprises agricoles, l'éloignant de plus en plus de la petite ferme familiale. Cet arrêt confirme également le fait que le statut vulnérable des TAS exige une protection positive dans les lois du travail des droits syndicaux des TAS. La CSC s'appuie d'ailleurs sur le droit international du travail, entre

¹⁵⁴⁸ Cette tradition syndicale est toutefois, selon plusieurs auteurs, fortement ébranlée par le modèle économique néolibéral. Voir la discussion plus approfondie sur ce sujet aux pp 267-268, ci-dessus.

autres sur l'instrument de *soft law* que constitue la *Déclaration de 1998*, pour étendre la portée de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* au droit procédural de négociation collective dans *Health Services* (2007).

Malgré l'avancée majeure dans *Health Services*, la protection législative du droit à la négociation collective des TAS s'est vue limitée par la CSC dans *Fraser* (2011). Sans doute sensible aux nombreuses critiques soulevées par *Health Services*, la CSC a refusé d'invalider une loi ontarienne prévoyant un régime particulier d'organisation syndicale pour les TAS, malgré le fait qu'elle excluait manifestement toute possibilité de négociation collective effective pour les TAS¹⁵⁴⁹. *Fraser* marque sans doute un échec pour les TAS en Ontario, mais la décision en faveur des TAS dans *L'Écuyer* (2010), de la Commission des relations du travail du Québec, permet de croire à une prise de conscience progressive au Canada de l'importance de protéger ces travailleurs fragiles.

Au final, il faut reconnaître et souligner le progrès important amené par *Dunmore* pour les TAS. Non seulement la CSC invalide une situation discriminatoire, mais elle remet en question tous les fondements de ce traitement différencié. Au-delà de la controverse à savoir si le processus de négociation collective doit être inclus dans la notion de liberté syndicale, le seul traitement discriminatoire non-justifié des TAS dans les législations du travail constitue en soi une violation du droit international du travail. Même si des doutes ont été émis sur l'utilisation adéquate du droit international du travail par la CSC, notamment quant à sa propension au « pick and choose », les tribunaux canadiens semblent aujourd'hui résolument plus enclins à se référer au droit international comme outil d'interprétation de la *Charte canadienne*. L'utilisation par la CSC de la *Déclaration de 1998* - un instrument de *soft law* adopté par l'OIT dans le but d'encourager la prise en compte des normes internationales du travail dans la mondialisation - constitue sans doute un point favorable pour des organisations syndicales de plus en plus démunies face aux politiques étatiques néolibérales.

Le problème agricole réside clairement à la limite entre le juridique et le politique : juridique puisque les lois nationales sont incapables de protéger des travailleurs vulnérables ; politique parce que les TAS œuvrent dans un secteur économique hautement sensible. Politique également parce que les TAS sont souvent négligés et sous-estimés en tant qu'acteurs de la société civile dans les politiques gouvernementales et même

¹⁵⁴⁹ Voir à ce sujet l'analyse de la dissidence de la Juge Abella dans *Fraser* de la CSC, à la partie III-B-i, ci-dessus.

internationales. Les TAS entrent donc dans un cercle vicieux : si les décideurs ne renforcent pas leur capacité politique, par l'éducation, la formation, la mise en place d'institutions rurales solides, bref par des politiques nationales protectrices de leurs droits, ceux-ci n'ont pas les moyens de prendre en main leur destinée et de faire valoir leurs droits. Les faibles taux de syndicalisation des TAS s'expliquent entre autres par leur situation sociale : ce sont des travailleurs pauvres, sous-éduqués et bien souvent isolés les uns des autres. Les travailleurs migrants sont encore plus vulnérables puisque leur sort dans le pays d'accueil dépend de décisions administratives souvent arbitraires. La féminisation croissante de la main-d'œuvre agricole contribue également à fragiliser cette catégorie de travailleurs déjà sensible.

Au-delà de leurs caractéristiques particulières, les TAS sont prisonniers d'un débat économique qui les concerne sans pour autant les prendre en compte. L'acharnement des États occidentaux à maintenir leurs mesures protectionnistes en agriculture crée des tensions au plan national, entre travailleurs et employeurs, et à l'international, entre PED et pays développés. Les politiques protectionnistes affectent les droits des TAS de deux manières. Pour l'ensemble des populations du Nord et du Sud, le protectionnisme se traduit par des lois du travail restrictives afin d'aider un secteur considéré fragile. Pour les populations des PED, le protectionnisme économique des États occidentaux contribue à maintenir les TAS dans un état d'extrême pauvreté en freinant le développement de l'industrie dans laquelle ils œuvrent et qui constitue pour ces pays un secteur économique d'importance.

En ce qui concerne le protectionnisme dans les lois du travail, il semble être le résultat d'une perception de l'agriculture qui n'a plus lieu d'être. L'évolution historique de l'agriculture présentée dans cette étude visait à démontrer que, s'il est vrai que l'agriculture a longtemps évolué comme un secteur distinct et fragile, la montée de l'industrialisation l'a rattrapée pour en faire un domaine hautement commercial. L'entreprise agricole se concentre : le nombre de propriétaires diminue au même rythme qu'augmente le nombre de salariés. Samir Amin rapportait en 2005 que le rythme des progrès de productivité dans l'agriculture dépassait largement celui des autres secteurs de l'économie¹⁵⁵⁰.

C'est d'ailleurs pour tenir compte des changements dans l'entreprise agricole que l'OIT a tenu à préciser avec la *Convention n°11* que les TAS devraient recevoir le même

¹⁵⁵⁰ Amin, *supra* note 343. En 1940, l'écart entre la production moyenne par actif de l'agriculture était de 20 pour 1 contre 100 pour 1 aujourd'hui.

traitement que tout autre travailleur en ce qui concerne la liberté syndicale et leurs droits syndicaux. C'est également ce que constate la Cour suprême du Canada dans sa jurisprudence récente. Il est vrai que le travailleur de la terre a longtemps maintenu - et maintient sûrement encore - un attachement à son donneur d'ouvrage, la source de sa subsistance : le sol. Il est vrai aussi que cela ait pu influencer le lent essor des mouvements syndicaux en agriculture. Par exemple, les paysans français refusaient de se départir de leur parcelle de terre, méprisant le salariat qui suppose de se soumettre à la terre sans en récolter les fruits. Toutefois, la concentration des terres a irrémédiablement entraîné une augmentation du nombre de TAS, ce qui rend aujourd'hui nécessaire leur association pour défendre leurs intérêts au milieu d'un faisceau complexe d'intérêts divergents.

En ce qui concerne le protectionnisme économique des États occidentaux, ceux-ci doivent faire un choix. Ils ne peuvent continuer à s'engager envers le développement durable et la lutte contre la pauvreté et la faim devant les instances internationales, en maintenant simultanément des conditions commerciales nationales et économiques qui annulent tout effort en ce sens. Il est clair à nos yeux que l'accomplissement des OMD des Nations Unies doit nécessairement passer par l'émancipation de l'agriculture dans les PED et par celle des TAS. Sous prétexte de protéger leurs populations nationales, les États occidentaux présentent un double discours et nuisent à tout avancement en faveur des TAS dans les PED, d'autant plus que la part de l'agriculture dans la vie économique de leur propre pays est minime¹⁵⁵¹.

Évidemment, le sujet est sensible car il affecte des groupes d'intérêts qui s'opposent parfois. Nous n'avons pu couvrir dans ces lignes tous les groupes concernés, mais il apparaît nécessaire de les mentionner brièvement pour situer les TAS dans le spectre des intérêts en agriculture. Chez les travailleurs de la terre, on retrouve les petits exploitants et les petits fermiers qui cherchent avant tout à survivre sur leurs terres et à maintenir un niveau de vie adéquat pour eux et leur famille. Ils souhaitent des réformes agraires justes et équitables qui leur donneraient un meilleur contrôle sur le sol. Par opposition, les grandes exploitations agricoles et les entreprises agro-alimentaires, souvent multinationales, visent la productivité et la profitabilité optimales, ce qui souvent requiert des territoires larges et des bassins plus importants de main-d'œuvre, au détriment des souhaits humbles des

¹⁵⁵¹ La part de l'agriculture dans la création de richesses sur le continent européen est aujourd'hui à moins de 1 % (voir Claas Tatje, « Comment vivre sans les subventions de la PAC ? », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 26).

paysans de cultiver leur lopin de terre. Les grands fermiers demeurent toutefois plus proches de la terre que les multinationales qui ont souvent peu d'attachement à la culture rurale.

L'agriculture soulève également des préoccupations en dehors de la population des campagnes. Les intérêts environnementaux se préoccupent de la protection et de la valorisation des ressources naturelles. Évidemment, les terres exploitées en agriculture sont une source d'inquiétude pour les environmentalistes, vu la mécanisation massive du secteur et l'usage de produits chimiques ou d'OGM pour améliorer les rendements. Il ne faut pas oublier également les consommateurs, bref la population entière de la planète¹⁵⁵². N'est-ce-pas pour combler les besoins alimentaires d'une population croissante à la fin du Moyen-âge que les États européens ont cherché à accroître leurs possessions territoriales ? Or, les intérêts de la majorité des consommateurs peuvent entrer en conflit avec ceux des travailleurs de la terre. Par exemple, si les consommateurs cherchent les bas prix, les cultivateurs veulent avant tout recevoir des revenus raisonnables en échange de leur labeur. D'un autre côté, quand le consommateur nord-américain ou européen recherche la qualité et l'associe à la production locale, il encourage les mesures protectionnistes qui nuisent aux agriculteurs des PED. Peut-on blâmer ces décisions, alors qu'elles impliquent un besoin essentiel de l'Homme ? Finalement, les États occidentaux ne se soumettent-ils pas à la volonté d'une bonne partie de leur population, tant les consommateurs que les producteurs agricoles, en adoptant une telle attitude face aux TAS ? Il va s'en dire que les consommateurs surpassent en nombre les TAS, leurs intérêts ne devraient-ils pas alors prévaloir ?

Bien que les intérêts divergents en agriculture soient tous réels et actuels - légitimes aussi quand ils concernent par exemple le consommateur ou l'environnement - nous ne pouvons donner à ces questions une réponse objective sans tenir compte du contexte politique et économique actuel. La mondialisation a créé un monde interdépendant à presque tous les niveaux au point où elle doit être prise en compte dans toutes les décisions nationales et internationales, incluant en agriculture. Ainsi, si une décision favorisant les consommateurs nuit aux TAS ou aux fermiers, il faut alors se demander si elle est la bonne et vice-versa :

La question paysanne demeure [...] au cœur du défi contemporain précisément parce que les réponses qui lui seront données détermineront d'une manière décisive l'avenir

¹⁵⁵² Voir Consumers international, *supra* note 211.

non seulement des sociétés concernées [...] mais celui du système mondial dans son ensemble¹⁵⁵³.

Il ne s'agit pas ici de faire le procès du modèle économique néolibéral ou de la mondialisation. La question qu'il faut plutôt se poser est, sachant que ces modèles économiques prévalent et malgré leurs imperfections, sachant aussi que les intérêts agricoles peuvent diverger, que doit-on faire, que peut-on faire, pour améliorer la situation des TAS ? Les premiers efforts à faire sont au niveau de la perception commune de l'agriculture comme étant un secteur fragile et instable. Comme nous l'avons mentionné, cette perception est archaïque mais elle entraîne pour les TAS des répercussions négatives réelles et actuelles : pauvreté, insécurité alimentaire, conditions de vie et de travail déplorables. Si les agriculteurs des PED sont pauvres, il ne faut pas jeter le blâme uniquement sur les catastrophes naturelles ou les fluctuations de la météo. Le comportement des pays occidentaux contribue à établir une pauvreté structurelle, en s'obstinant à maintenir les subventions en agriculture dans leur économie nationale, contrôlant ainsi le sort de tous les travailleurs du sol¹⁵⁵⁴. Pour que la communauté internationale soit conséquente avec ses agendas contemporains de réduction de la pauvreté et de développement, en particulier l'accomplissement des OMD des Nations Unies, le problème ne peut plus être ignoré.

De plus, il faut que les États et les organisations internationales compétentes admettent clairement que la pauvreté, la sécurité alimentaire et le sort des TAS sont des débats indissociables. Non seulement doivent-ils traiter les TAS comme une donnée des débats, mais ils doivent les y inclure. Samir Amin estime que les problèmes des sociétés paysannes, ravagées par la montée du capitalisme, sont sous-estimés par les décideurs politiques :

[R]éduire la « pauvreté » est devenu un leitmotiv des objectifs que prétendent réaliser les politiques mises en œuvre par les pouvoirs. Mais la « pauvreté » en question n'est jamais présentée que comme un fait mesuré empiriquement [...] sans que la question des logiques et des mécanismes qui la génèrent ne soit posée¹⁵⁵⁵.

Les organisations internationales de la famille des Nations Unies, dont l'OIT et la FAO, doivent être conséquentes avec leur discours : si le dialogue social est considéré comme

¹⁵⁵³ Amin, *supra* note 343 à la p 358.

¹⁵⁵⁴ Sur le sujet, voir Ziegler, *supra* note 563. Ziegler explique comment les problèmes de la faim dans le monde sont en grande partie attribuables à des décisions et actions prises par les États.

¹⁵⁵⁵ Amin, *supra* note 343 à la p 355.

fondamental pour l'accomplissement des agendas du développement et du travail décent, elles doivent insister sur l'implication des TAS dans ce dialogue, compte tenu de leur double rôle de bénéficiaire et d'acteur du développement durable. Ainsi, les travaux sur la pauvreté devraient spécifiquement se concentrer sur les régions rurales et leurs acteurs, d'autant plus que la pauvreté urbaine est très souvent une conséquence de l'exode rural lui-même, causé par la persistance de la pauvreté dans les campagnes.

Selon la FAO, l'expansion du commerce agricole pourrait contribuer à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire si ce n'était des contraintes commerciales protectionnistes¹⁵⁵⁶. L'OMC peut à cet égard jouer un rôle de premier plan dans les OMD des Nations Unies, puisque la question du développement aurait toujours été sous-jacente aux travaux de l'organisation¹⁵⁵⁷. Si l'OMC s'engage envers le développement durable et vise explicitement à sortir les PED du calvaire de la pauvreté dans le cycle de Doha¹⁵⁵⁸, elle ne peut longtemps ignorer les travailleurs dont le rôle a été confirmé dans le développement durable. Selon Hunter, le succès du cycle de Doha reposera sur une libéralisation des échanges en agriculture qui reconnaîtra les questions de développement à travers des clauses de traitement spécial et différencié pour les PED¹⁵⁵⁹.

Ainsi, la libéralisation du commerce en agriculture pourrait efficacement contribuer au développement économique des PED, pour autant que des infrastructures solides soient mises en place afin de favoriser la production et que des mesures de protection des populations les plus pauvres et vulnérables soient adoptées, afin de balancer les effets négatifs à court terme de la libéralisation, comme l'augmentation des prix¹⁵⁶⁰. Toutefois, il

¹⁵⁵⁶ FAO, « Situation des marchés des produits agricoles », *supra* note 478. Il est généralement reconnu que la libéralisation du commerce agricole favoriserait les PED étant donné l'importance du secteur dans leur économie (voir Hunter, *supra* note 461 aux pp 307 et 318). Toutefois, les effets peuvent être négatifs à court terme pour les pays les moins développés ou importateurs nets de produits agricoles, dans la mesure où la libéralisation de l'agriculture entraînerait une hausse des prix alimentaires (*ibid* à la p 313).

¹⁵⁵⁷ Voir Qureshi, *supra* note 493.

¹⁵⁵⁸ Voir Déclaration ministérielle de Doha, *supra* note 486 au para 13.

¹⁵⁵⁹ Hunter, *supra* note 461 aux pp 315 et ss. Les PED refusent d'ailleurs de conclure des négociations qui ne tiendraient pas compte de leurs besoins en développement, ce qui implique de sortir de la pauvreté les fermiers et leur population : « *Developing countries' concerns regarding unfair rules of trade in agriculture must be incorporated into any future WTO negotiations in order to contribute to rather than detract from progress on long-term development goals* » (Sky, *supra* note 506 à la p 42). Les PED ont toutefois de plus en plus d'impacts sur les négociations au sein de l'OMC, ce qui laisse croire que leurs intérêts en matière de développement puissent éventuellement être réellement pris en compte (Newell, *supra* note 211 à la p 323).

¹⁵⁶⁰ FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 108. Nous avons parlé des consommateurs plus hauts. Pour améliorer le sort des travailleurs pauvres, la croissance économique va du même coup stimuler une augmentation des prix, ce qui peut nuire à court terme aux consommateurs pauvres des PED, dont une part importante des revenus est consacrée à l'alimentation. Toutefois, les consommateurs des zones rurales et la main-d'œuvre rurale sont deux catégories qui s'entremêlent plus souvent qu'autrement.

nous semble que les négociations de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, qu'elles aboutissent ou non, seront toujours incomplètes si l'Asa ignore la dimension humaine de l'activité économique agricole. Un accord commercial valable sur l'agriculture doit tenir compte du développement des pays moins avancés, par exemple prendre en compte les impératifs de subsistance des paysans et les besoins alimentaires nationaux minimums, plutôt que de militer pour un libéralisme commercial pur et dur, c'est-à-dire qui ne s'intéresse qu'à la déréglementation des marchés.

Nous ne recherchons pas, à travers notre étude, à promouvoir un modèle économique en particulier. Valoriser la protection de la liberté d'association ne revient pas à privilégier les grandes exploitations fermières, là où la quantité de travailleurs justifie urgentement le besoin de syndicalisation. Sachant que l'accroissement du nombre des TAS est en partie dû à un modèle économique qui encourage la concentration des biens, promouvoir leurs droits ne revient pas à sanctionner la suprématie du capitalisme ou du néolibéralisme. En effet, bien que les terres soient de plus en plus concentrées entre certaines mains, plusieurs agriculteurs des PED militent pour de vraies réformes agraires, qui rendraient les terres à ceux qui les exploitent. Il ne faut pas oublier que la main-d'œuvre agricole, dans les PED, est encore composée de nombreux petits propriétaires pauvres. D'aucuns souhaitent le retour à la paysannerie traditionnelle, y voyant, outre le respect des aspirations des cultivateurs, une réponse plus adéquate pour régler la pauvreté et l'insécurité alimentaire¹⁵⁶¹. En fait, notre étude cherchait surtout à démontrer que, dans ces débats, la volonté des TAS, qu'elle soit envers de meilleures conditions de travail ou pour un retour

La FAO suggère donc d'octroyer des mesures de protection sociale et des régimes de distribution alimentaire afin que les plus pauvres ne soient pas pénalisés par la hausse des prix (*ibid* à la p 88).

¹⁵⁶¹ Voir notamment, Annette Aurélie Desmarais, *La Via Campesina, une réponse paysanne à la crise alimentaire*, Montréal, Éditions Écosociété, 2008. Via Campesina est une ONG internationale de défense et de promotion des petits et moyens paysans (voir en ligne : La Via Campesina - International Peasant Movement <<http://www.viacampesina.org>>). Selon Amin, la libéralisation des échanges au sein de l'OMC aurait des effets désastreux pour de nombreux petits paysans non compétitifs qui, à moyen terme, seraient amenés à disparaître. La libéralisation des échanges économiques proposée par l'OMC aurait pour effet de détruire des sociétés entières fondées sur la paysannerie (Amin, *supra* note 343 à la p 14). Il explique qu'« [i]l faut accepter le maintien d'une agriculture paysanne pour tout l'avenir visible du XXI^e siècle. Non pour des raisons de nostalgie romantique du passé, mais tout simplement parce que la solution du problème passe par le dépassement des logiques du capitalisme, s'inscrivant dans la longue transition séculaire au socialisme mondial. Il faut donc imaginer des politiques de régulation des rapports entre le « marché » et l'agriculture paysanne. » (*ibid* à la p 15). Notons pour justifier le portrait alarmant de Amin qu'il estime la population paysanne agricole à trois milliards d'individus, chiffre qui doit sans doute inclure plus que la seule main-d'œuvre agricole pour englober les familles de celle-ci. En supposant que les impacts soient de cette ampleur, il faudrait sans doute tenir compte de la prévalence de la paysannerie dans un schéma de libéralisation de l'agriculture, à travers par exemple un traitement préférentiel et différencié pour les PED visant à atténuer les impacts négatifs à court et moyen terme.

vers la paysannerie, n'est pas prise en compte, alors que la décision, ultimement, devrait leur revenir¹⁵⁶².

D'où la pertinence de reconnaître la liberté syndicale et le droit d'association, afin que les agriculteurs puissent avoir un mot à dire sur leur propre sort. Que l'on sanctionne ou non les grandes entreprises agricoles, il n'en demeure pas moins que les conditions de travail des TAS exigent une meilleure protection. Des questions se posent toutefois : suffit-il de garantir la liberté d'association aux travailleurs agricoles ? Pour véritablement cerner le problème, ne faudrait-il pas revoir la définition même du travailleur agricole ? Encore une fois la complexité du secteur soulève des interrogations. Si les intérêts des TAS et des petits paysans diffèrent, ceux-ci connaissent souvent les mêmes conditions de pauvreté et de misère, tous deux victimes d'une mondialisation qui les ignore. Leurs besoins convergent à plusieurs égards.

Ainsi, on ne peut ignorer les petits agriculteurs dans une perspective plus large des problèmes en agriculture. Si tous les pays d'Afrique accordaient des pleins droits d'association effectifs aux TAS, la question agricole n'en serait pas pour autant réglée si une partie importante de la population rurale continuait de travailler de manière indépendante dans des conditions de pauvreté extrême. Or, le Secrétaire général des Nations Unies, dans son rapport de 2003 présenté à la rencontre de haut-niveau du Conseil économique et social, mentionnait que les petits fermiers constituaient la base de l'agriculture des pays à faible revenus¹⁵⁶³. La question des réformes agraires est également problématique puisqu'encourager le retour à la terre signifie une perte de membres pour les syndicats professionnels. Mais en n'informant pas leurs membres sur les possibilités d'émancipation qu'offriraient des réformes équitables, les syndicats ne nuiraient-ils pas ainsi au bien-être de leurs membres, objectif qui demeure au final leur principale raison d'être ?

¹⁵⁶² Cette négligence à accorder une voix aux TAS est d'autant plus incompréhensible quand on sait qu'ils contribuent à nourrir la planète. Cette donnée acquiert une importance particulière avec les célébrations le 31 octobre 2011 des 7 milliard d'habitants sur Terre, alors qu'une des premières préoccupations de l'augmentation de la population demeure la sécurité alimentaire et les besoins en nourriture d'une population mondiale croissante (voir Judith Lachapelle, « 7 milliards, une planète », *La Presse* (29 octobre 2011), en ligne : Cyberpresse <<http://www.cyberpresse.ca/international/201110/29/01-4462504-7-milliards-une-seule-planete.php>>). Or, le métier des TAS, dans les pays occidentaux, est méprisé par la population locale, au point où le recours à une main-d'œuvre migrante est rendu inévitable. Dans ce contexte, combien de gens seraient prêts à retourner dans les champs pour assurer leur subsistance ?

¹⁵⁶³ Voir Rapport du Secrétaire général 2003, *supra* note 1074 au para 18.

Pour prendre l'exemple de l'Afrique du Sud qui a tenté dans les dernières années de mettre en place des réformes agraires, on constate un déclin des TAS, mais une hausse de la main-d'œuvre globale en agriculture : ainsi en 2002, 66 % de la main-d'œuvre agricole nationale étaient des petits fermiers ou des fermiers de subsistance et, parmi eux, un bon nombre étaient d'anciens TAS¹⁵⁶⁴. Pourtant, on comptait encore près de 750 000 TAS, ce qui représente en soi un nombre important¹⁵⁶⁵. Si les mouvements syndicaux ne doivent pas ignorer l'aspiration première des travailleurs agricoles visant à posséder leur terre, ils ne doivent pas pour autant oublier les besoins des travailleurs de l'agriculture qui demeurent employés salariés d'une ferme, d'autant plus que le déclin des TAS est attribuable notamment à la mécanisation progressive des fermes sud-africaines qui entraîne une diminution des besoins en main-d'œuvre¹⁵⁶⁶.

Finalement, la question à se poser concerne peut-être la portée du rôle social des syndicats professionnels agricoles : doivent-ils aider les TAS seulement ou l'ensemble des travailleurs en besoin dans ce secteur ? Les mouvements syndicaux, de toute évidence, encouragent une action conjointe, estimant que les intérêts communs de ces groupes surpassent leurs divisions¹⁵⁶⁷. De nombreux syndicats affiliés à l'UITA ont commencé à établir des liens avec les petits agriculteurs et des paysans sans terre et la fédération syndicale internationale a même reçu des demandes d'affiliation d'organisations de petits agriculteurs¹⁵⁶⁸.

Ainsi, l'UITA a mené entre 1998 et 2005 le *Land and Freedom Project*, visant à assurer, aux niveaux local, national, régional et international, la défense commune des droits des TAS et des petits fermiers, améliorer l'accès à la terre et, de manière générale, contrer la concentration des pouvoirs aux mains des entreprises multinationales, nuisant aux deux groupes¹⁵⁶⁹. Concrètement, la campagne a servi à établir des modèles de coopération entre syndicats et organisations de petits fermiers et à recruter ces derniers parmi leurs membres¹⁵⁷⁰. Le projet offre d'ailleurs une définition distincte du travailleur rural, qui

¹⁵⁶⁴ Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 à la p 17.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.* Parmi ce nombre, environ 28 000 TAS sont syndiqués.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*

¹⁵⁶⁷ OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 27 ; Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 à la p 7.

¹⁵⁶⁸ Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 42. Voir les commentaires en introduction, ci-dessus, sur la définition de « travailleur agricole » et les conflits d'intérêts qui peuvent en découler.

¹⁵⁶⁹ OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 83 ; Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 42. Dans le cadre de ce projet, l'UITA vise également à améliorer le dialogue entre travailleurs syndiqués et petits producteurs/fermiers (*ibid* à la p 43).

¹⁵⁷⁰ OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 83.

s'entend des salariés d'une part, mais également des métayers ou locataires indépendants de terres, des petits propriétaires qui travaillent sur leurs propres terres et des personnes sans terres ou sans emplois qui vivent dans les régions rurales¹⁵⁷¹. C'est donc une définition qui reconnaît les intérêts communs de tous les individus œuvrant dans le secteur agricole contemporain.

Le syndicat agricole national du Ghana, GAWU, offre un autre exemple d'une mise en commun similaire des compétences, regroupant parmi ses membres des TAS, des travailleurs autonomes, des fermiers de subsistance, des cultivateurs casaniers, des migrants saisonniers, dans le but d'offrir des services contribuant au bien-être de la communauté rurale en général¹⁵⁷². Ce type de réponse s'adapte bien à la réalité rurale africaine où la propriété des terres est très fragmentée et où on retrouve encore beaucoup de petits fermiers :

[...] global changes in the rural economy and in rural labour markets require deep adjustments also at the institutional level, such as in the organizational structure of the trade unions and in definition of their role and mandate¹⁵⁷³.

Au final, l'émancipation des populations rurales doit passer par leur autonomisation en leur donnant les moyens de prendre en main leur destinée. À long terme, évidemment, ce sont les zones rurales qu'il faudra stimuler, notamment par la création d'emplois non-agricoles, par exemple dans le secteur de la transformation primaire et secondaire de produits alimentaires ou en développant l'éco-tourisme, pour élargir les options offertes aux populations rurales¹⁵⁷⁴.

Dans un monde de plus en plus interdépendant où les enjeux de développement durable sont constamment mis de l'avant, les syndicats peuvent aider à leur accomplissement. Mais ils ne peuvent relever ces défis s'ils n'ont pas les moyens ou sont empêchés dans leur organisation et leurs activités. Il est impératif d'abolir les contraintes existantes à la liberté d'association et à la négociation collective, d'autant plus que les droits s'y rattachant s'insèrent parfaitement dans la mondialisation et la gouvernance mondiale contemporaine. En effet, la négociation collective offre la flexibilité si chère au libéralisme économique, comparativement aux lois ou conventions considérées trop rigides.

¹⁵⁷¹ Tel que rapporté dans Castro et Graham, *supra* note 13 à la p 42.

¹⁵⁷² OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 85.

¹⁵⁷³ *Ibid.*

¹⁵⁷⁴ *Ibid* à la p 42 ; FAO, « Situation mondiale de l'alimentation », *supra* note 192 à la p 27.

Dans le cadre plus restreint de l’OIT, le BIT a toujours contesté l’idée véhiculée par les tenants du libre-échange que les normes internationales du travail soient une entrave au commerce. Il a notamment joué sur le front de la mise en valeur de la liberté d’association et de la négociation collective comme outils avantageux de protection dans l’« économie mondialisée contemporaine »¹⁵⁷⁵, le principe étant que la liberté d’association s’exerce directement sur le milieu de travail et permet aux travailleurs d’avoir un contrôle sur leurs conditions de travail, quelle que soit la législation en vigueur dans le pays¹⁵⁷⁶.

Le BIT considère la négociation collective comme étant un procédé adapté et adaptable aux nouvelles réalités économiques en ce qu’elle peut se moduler à différentes situations et à des changements dans la conjoncture économique. Selon l’UITA, le contrôle qu’exerce les entreprises multinationales sur le secteur agricole rend difficile l’accomplissement des normes internationales du travail rigides puisque le modèle actuel favorise une production qui n’est pas durable économiquement, socialement et sur le plan environnemental¹⁵⁷⁷. Cela expliquerait que la négociation collective et la liberté d’association aient eu une place importante dans le débat sur la place des normes du travail dans la mondialisation, qui a mené à l’adoption de la *Déclaration de 1998*¹⁵⁷⁸. Le BIT estime que la mondialisation a un impact positif sur la liberté d’association et la négociation collective :

La mondialisation a élargi sensiblement le champ d’action des syndicats et des organisations d’employeurs, en leur permettant de se faire entendre par-delà les frontières, d’un bout à l’autre des chaînes de production et sur les marchés internationaux¹⁵⁷⁹.

Cela est d’autant plus vrai pour le secteur agricole. Pour une catégorie de travailleurs particulièrement pauvres, isolés et souvent sous-éduqués, le rapprochement avec d’autres groupes mieux organisés est un avantage considérable.

Les syndicats spécialisés en agriculture sont également plus à même de contribuer efficacement à l’éradiation de l’insécurité alimentaire, d’abord parce qu’ils sont concernés par la production alimentaire, mais aussi parce que leurs membres en sont les premières victimes. Ils peuvent promouvoir le rôle des travailleurs dans leur propre émancipation et, par la même occasion, dans celle des populations pauvres dont ils font partie et qu’ils participent indirectement à nourrir. Comme nous l’avons vu, le développement durable doit

¹⁵⁷⁵ Rapport OIT 2008, « Liberté d’association », *supra* note 414 à la p 21.

¹⁵⁷⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷⁷ Pigott et Demaret, *supra* note 285 à la p 3.

¹⁵⁷⁸ Rapport OIT 2008, « Liberté d’association », *supra* note 414 à la p 21.

¹⁵⁷⁹ *Ibid* à la p 43.

nécessairement passer par le renforcement des campagnes et les syndicats agricoles peuvent servir de canaux d'information et d'action visant à établir des réseaux entre les régions et les principaux acteurs du développement¹⁵⁸⁰.

L'UITA, par exemple, s'est toujours engagée envers la promotion de la sécurité alimentaire¹⁵⁸¹. Les syndicats affiliés à la fédération internationale mènent également des campagnes pour régler les problèmes dans les zones rurales, comme le travail des enfants ou la prévention du VIH/Sida¹⁵⁸². Les syndicats s'impliquent également dans les débats sur les réformes agraires. Ainsi, le droit d'association est un premier pas vers l'accomplissement d'autres droits en faveur des travailleurs et de la population rurale en général qui, autrement, est ignorée des autorités nationales¹⁵⁸³.

Une législation nationale protégeant et encadrant l'exercice de la liberté d'association et du droit de négociation collective demeure malgré tout essentielle pour un groupe aussi vulnérable que les TAS. Une telle mesure ne pourrait être taxée d'interventionnisme économique étatique puisque le but ultime de la liberté syndicale est d'assurer une gestion décentralisée des relations de travail. Elle servirait seulement à donner aux TAS les moyens de représenter leurs intérêts dans un monde où la philosophie du « chacun pour soi » semble prévaloir. La décentralisation du pouvoir et la multiplication des acteurs sur la scène internationale ne peut être juste que si les pouvoirs sont rééquilibrés, ce que la liberté d'association cherche à créer. De plus, en acceptant le fait que la liberté d'association, en tant que droit coutumier, ait passé du statut de « norme du travail » vers celui de « droit humain », comme le suggère Véronique Marleau, alors par définition la liberté d'association ne serait pas « optionnelle » et l'opportunité de sa protection ne saurait « être fonction de considérations utilitaires, comme la santé économique d'une entreprise ou une politique de l'emploi »¹⁵⁸⁴.

Bien sûr, des initiatives unilatérales existent pour promouvoir les normes du travail, les codes de conduite étant un exemple de la part de l'employeur pour instaurer des standards

¹⁵⁸⁰ OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 aux pp 61-62.

¹⁵⁸¹ *Ibid* à la p 71.

¹⁵⁸² *Ibid* aux pp 79-81. La lutte contre le travail des enfants est le principal combat de CONTAG au Brésil qui reçoit l'aide de l'OIT dans ses activités.

¹⁵⁸³ Les syndicats peuvent efficacement promouvoir d'autres droits. En Argentine par exemple, le Syndicat argentin des travailleurs ruraux et dockers a adopté et mis en œuvre un livret du travailleur agricole, intégré dans une loi et qui oblige les employeurs à enregistrer leurs travailleurs et à payer les cotisations, permettant à l'État de mettre de l'ordre dans son système de taxation, aux employeurs à éviter la concurrence déloyale et à assurer la sécurité sociale aux membres des syndicats (voir Iglesias et Celiberti, *supra* note 269 à la p 20).

¹⁵⁸⁴ Marleau, *supra* note 751 à la p 399.

minimums. Plusieurs fédérations syndicales ont d'ailleurs adopté des modèles de codes de conduite, se référant aux normes internationales du travail, afin d'encourager les entreprises nationales comme transnationales à adopter de telles mesures¹⁵⁸⁵. Toutefois, les négociations directes entre employeurs et travailleurs pour la conclusion d'accords collectifs demeurent l'outil privilégié pour garantir les droits des TAS¹⁵⁸⁶. À cet égard, notons l'aspect prometteur des accords-cadres internationaux conclus entre des fédérations syndicales internationales et des entreprises multinationales qui, sans constituer des conventions collectives formelles, découlent tout de même d'un dialogue social entre les parties concernées¹⁵⁸⁷.

Au-delà de son rôle de créateur de normes internationales du travail, l'OIT doit absolument mettre plus d'effort dans la promotion des droits des TAS, puisque de toute évidence le système multilatéral néglige trop souvent de les mentionner dans les nombreuses initiatives et conférences internationales sur les thèmes de l'agriculture et du développement rural. En entrant dans le jeu de la gouvernance, l'OIT s'est imposée une obligation de promouvoir ces normes à tous les niveaux et pour tous les sujets.

Le portrait des TAS montre à quel point beaucoup de chemin reste à faire. Étant donné l'attitude des décideurs en agriculture, et malgré certains signes d'émancipation pour les TAS, ces derniers devront s'armer de patience. Mais, pour des individus qui se battent depuis le début des temps contre une nature capricieuse, la tâche est certainement surmontable.

¹⁵⁸⁵ OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 63. Le rôle des institutions et organisations non gouvernementales internationales est également important, au-delà du seul rôle de l'OIT. Les ONG sont considérées comme des banques d'information non négligeables qui peuvent grandement bénéficier à des organisations syndicales mal outillées et la FAO avait notamment été sollicitée pour faciliter les échanges entre syndicats dans des pays où ceux-ci sont fortement décentralisés, ce qui n'est pas peu commun en agriculture, vu l'isolement des lieux de travail (voir Atkinson, Pienaar et Zingel, *supra* note 301 aux pp 6-7).

¹⁵⁸⁶ Les résultats avec les codes de conduite demeurent toutefois limités (voir OIT, FAO et UITA, *supra* note 6 à la p 63).

¹⁵⁸⁷ Voir l'accord entre Chiquita et l'UITA, expliqué *supra* note 283. La mise en œuvre des ACI est volontaire, mais la volonté des employeurs à participer à ces accords est déjà un indicateur de leur bon vouloir et permet un plus grand contrôle sur le contenu normatif des accords que pour les codes de conduite adoptés unilatéralement par les entreprises (voir Drouin, *supra* note 921 et Drouin et Duplessis, *supra* note 916 aux pp 6 à 10). Dans le secteur agricole, des accords solides sur les produits de base pourraient servir à la promotion du travail décent en agriculture, d'abord en garantissant des prix justes à tous les agriculteurs, ensuite en intégrant les normes internationales du travail de la *Déclaration de 1998* dans les accords. Les organisations spécialisées sur les produits de base comme l'Organisation internationale du café (voir *supra* note 472) pourraient également collaborer avec les syndicats de TAS pour promouvoir l'application des conventions internationales du travail. Dans ce contexte, les syndicats doivent servir de canal d'information, d'éducation et de formation pour les travailleurs et aussi faire pression sur les multinationales pour qu'elles respectent et promeuvent le travail décent en agriculture, suivant l'exemple notamment de la multinationale Chiquita. Il s'agit essentiellement de convaincre les multinationales qu'il est dans leur intérêt à long terme de rétribuer justement le travail des cultivateurs (voir Whelton, *supra* note 473 aux pp 51-53).

SOURCES DOCUMENTAIRES

Instruments juridiques internationaux

Traité et accords

Accord de Marrakech, 15 avril 1994 1867 RTNU 3 (OMC).

Accord entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 11 septembre 1947, 18 RTNU 111.

Accord entre les Nations Unies et l'organisation internationale du Travail, Bulletin officiel du BIT, Vol XXIX, 1946, n° 4.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947 58 RTNU 187 (entré en vigueur : 1^{er} janvier 1948).

Accord sur l'agriculture - Série des accords de l'OMC, vol 3 : Agriculture, Genève, OMC, 2003.

Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, adopté à Québec le 16 octobre 1945, en ligne : <<http://www.fao.org/Legal/treaties/treaty-f.htm>>.

Accord international de 2007 sur le Café (Rés ICC 431, 98^e sess (2007), en ligne : Organisation internationale du Café <<http://www.ico.org>>.

Agreement on Freedom of Association, Minimum Labour Standards and Employment in Latin American Banana Operations, UITA/COLSIBA et Chiquita, 14 juin 2001, en ligne : UITA <<http://www.iufdocuments.org/www/documents/Chiquita-e.pdf>>.

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail, Genève, BIT, 2009.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331.

Convention (n°10) sur l'âge minimum (agriculture) (1921), OIT, Conférence internationale du travail, 3^e session.

Convention (n°11) sur le droit d'association (agriculture) (1921), OIT, Conférence internationale du travail, 3^e session.

Convention (n°12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture) (1921), OIT, Conférence internationale du travail, 3^e session.

Convention (n°29) sur le travail forcé (1930), OIT, Conférence internationale du travail, 14^e session.

Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), OIT, Conférence internationale du travail, 31^e session.

Convention (n°97) sur les travailleurs migrants (révisée) (1949), OIT, Conférence internationale du travail, 32^e session.

Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), OIT, Conférence internationale du travail, 32^e session.

Convention (n°100) sur l'égalité de rémunération (1951), OIT, Conférence internationale du travail, 34^e session.

Convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé (1957), OIT, Conférence internationale du travail, 40^e session.

Convention (n°110) sur les plantations (1958), OIT, Conférence internationale du travail, 42^e session.

Convention (n°111) concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), OIT, Conférence internationale du travail, 42^e session.

Convention (n°138) sur l'âge minimum (1973), OIT, Conférence internationale du travail, 58^e session.

Convention (n°141) sur les organisations de travailleurs ruraux (1975), OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session.

Convention (n°143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) (1975), OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session.

Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants (1999), OIT, Conférence internationale du travail, 87^e session.

Convention (n°189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques (2011), OIT, Conférence internationale du travail, 100^e session.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13 Rés AG 34/180 Doc off AG NU, 34^e sess, supp n° 46, Doc NU A/34/46 ((entrée en vigueur : 3 septembre 1981)).

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, Rés AG 44/25 Doc off AG NU, 44^e sess, supp n° 49, Doc NU A/44/49.

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 18 décembre 1990, 2220 RTNU 3, Rés AG Doc off AG NU, 45^e sess, supp n°49, Doc NU A/Rés/45/158.

Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail (1944), OIT, Conférence internationale du travail, 26^e session.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entré en vigueur : 23 mars 1976).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur : 3 janvier 1976).

Statut de la Cour internationale de justice, partie intégrante de la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7, en ligne : <<http://www.un.org/fr/documents/icjstatute>>.

Traité de paix de Versailles, Puissances alliées et Allemagne, 28 juin 1919.

Treaty of Peace, Friendship, Limits, and Settlement with the Republic of Mexico (Treaty of Guadalupe Hidalgo), États-Unis et Mexique, signé le 2 février 1848 et ratifié le 30 mai 1848, en ligne : The Library of Congress, Hispanic Reading Room : <<http://www.loc.gov/rr/hispanic/ghtreaty/>>.

Autres

Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, OIT, Conférence internationale du travail, 86^e session (1998).

Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session (2008).

Déclaration de Copenhague sur le développement social, Rés 1, Doc off Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies, 1995, Doc NU A/CONF166/9.

Déclaration de principe tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977, OIT, Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 204^e session (1977), telle qu'amendée par le Conseil à sa 279^e session (2000) et à sa 295^e session (2006).

Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 13 novembre 1996, FAO, adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wfs>>.

Déclaration des droits de l'enfant, Rés AG 1386(XIV) Doc off AG NU, 14^e sess (1959) 19.

Déclaration du Millénaire, Doc off AG NU, 55^e sess, Doc NU A/RES/55/2 (2000).

Déclaration du sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après - alliance internationale contre la faim, 2002, FAO, adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/worldfoodsummit>>.

Déclaration du sommet mondial sur la sécurité alimentaire, 2009, FAO, adoptée lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wsfs/wsfs-list-documents/fr>>.

Déclaration finale de la Conférence internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Doc off Conférence de la FAO, 2006, Doc FAO C 20006/REP.

Déclaration ministérielle du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC) sur le plein emploi, Doc off CES NU, 2006, Doc NU E/2006/L8.

Déclaration universelle des droits de l'Homme, Rés AG 217(III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71.

Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, adoptée le 16 novembre 1974 à la Conférence mondiale de l'alimentation, sanctionnée par résolution de l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 1974 (Rés AG 3348(XXIX) doc off AG NU, 29^e sess, 1974).

Entente complémentaire relative à l'Accord entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Bulletin officiel du BIT, Vol XXVIII, 1955, n° 7.

Lettre d'entente entre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 7 septembre 2004 [à paraître dans le Bulletin officiel de l'OIT], en ligne <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/fao3.htm>>.

Recommandation (n°149) sur les organisations de travailleurs ruraux (1975), OIT, Conférence internationale du travail, 60^e session.

Résolution concernant la promotion de l'emploi rural pour la réduction de la pauvreté (2008), OIT, Conférence internationale du travail, 97^e session.

Jurisprudence internationale

Cour permanente de justice internationale/Cour internationale de justice

Affaire du Lotus (France c Turquie) (1927), CPJI (sér A) n° 10.

Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c Danemark ; République fédérale d'Allemagne c Pays-Bas), [1969] CIJ rec 3.

Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employés dans l'agriculture (1922), Avis consultatif, CPJI (sér B) n° 2.

Compétence de l'OIT pour l'examen de proposition tendant à l'organisation et à développer les moyens de production agricole (1922), Avis consultatif, CPJI (sér B) n° 3.

Comité de la liberté syndicale de l'OIT

CLS, Cas n° 134 (Chili), Rapport n° 26 (1957), Vol XL, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 144 (Guatemala), Rapport n° 24 (1956), Vol XXXIX, n° 4, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 1043 (Bahreïn), Rapport n° 218 (1982), Vol LXV, sér B, n° 3, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 308 (1997), Vol LXXX, sér B, n° 3, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 309 (1998), Vol LXXXI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>

CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 316 (1999), Vol LXXXII, sér B, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 1900 (Canada), Rapport n° 330 (2003), Vol LXXXVI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2121 (Espagne), Rapport n° 327 (2002), Vol LXXXV Sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 330 (2003), Vol LXXXVI, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 333 (2004), Vol LXXXVII, sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2173 (Canada), Rapport n° 354 (2009), Vol XCII, sér B, n° 2, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2227 (États-Unis), Rapport n° 332 (2003), Vol LXXXVI Sér B, n° 3, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2314 et n° 2333 (Canada), Rapport n° 340 (2006), Vol XXXIX, Sér B, n° 1, en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

CLS, Cas n° 2704 (Canada), Rapport n° 358 (2010), Vol XCIII, sér B, n° 3 (rapport intérimaire), en ligne : OIT <<http://www.ilo.org>>.

Cour interaméricaine des droits de l'homme

Statut juridique des travailleurs migrants sans papiers (Mexique) (2003), Avis consultatif OC-18/03, Inter-Am Ct HR (Sér A) n°18.

GATT/OMC

États-Unis - Subventions concernant le coton Upland (Plainte du Brésil) (2004), OMC Doc WT/DS267/R au n°1-2 (Rapport du Groupe spécial).

United States Restrictions on Imports of Sugar, GATT PC Déc L/6514, supp n° 36 IBDD (1991) 331.

Documentation internationale

Organisation internationale du travail

BIT. Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail, dans *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, 5^e éd révisée, Genève, Bureau international du travail, 2006 (Annexe I).

Colloque international des travailleurs sur le travail décent, « Agenda en faveur du travail décent dans l'agriculture » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 75 (Annexe).

OIT. Conférence internationale du travail, 81^e session, *Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, Rapport III(4B) (1994).

OIT. Conférence internationale du travail, 82^e session, *Defending Values, Promoting Change : Social Justice in a Global Economy*, Rapport du Directeur général (1994).

OIT. Conférence internationale du travail, 87^e session, *Un travail décent*, rapport du Directeur général (1999).

OIT. Conférence internationale du travail, 97^e session, *Liberté d'association : enseignements tirés de la pratique. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Rapport I(B) (2008).

OIT. Conférence internationale du travail, 97^e session, *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, Rapport IV (2008).

OIT. Conférence internationale du travail, 98^e session, *Faire face à la crise mondiale de l'emploi – Une reprise centrée sur le travail décent*, Rapport I(A) (2009).

OIT, Conseil d'administration, 268^e sess, *Examen des besoins de révision des conventions (troisième phase)*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Groupe de travail sur la politique de révision des normes GB.268/LILS/WP/PRS/1 (Mars 1997).

OIT, Conseil d'administration, 268^e sess, *Examen des besoins de révision des conventions (troisième phase), Rapport du Groupe de travail sur la politique de révision des normes*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail GB.268/LILS/5(Rev.1) (Mars 1997).

OIT, conseil d'administration, 283^e session, *Suivi des recommandations du groupe de travail, Note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Groupe de travail sur la politique de révision des normes GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (Mars 2002).

OIT. *Wage workers in agriculture : Conditions of employment and work, Report for discussion at the Tripartite Meeting Improving the Conditions of Employment and Work of Agricultural Wage Workers in the Context of Economic Restructuring*, Genève, 1996, TMAWW/1996.

Somavia, Juan, Directeur général de l'OIT. Préface a la Déclaration de 2008, en ligne : *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation juste* <<http://www.ilo.org>>.

Nations-Unies

Action 21, Doc off Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992, Doc NU A/CONF151/26/Rev1.

Conférence mondiale de l'alimentation, Rés AG 3180 (XXVII) Doc off AG NU, 28^e sess (1973).

Droits syndicaux (liberté d'association), Rés AG 128(II), Doc off AG NU, 2^e sess, 117^e séance, 17 novembre 1947.

Document final du Sommet mondial de 2005, Doc off AG NU, 60^e sess, Doc NU A/60/L1 (2005).

L'objectif du sommet mondial de l'alimentation et les Objectifs de développement du Millénaire, Dés CFS 2001/2 Doc Off Comité de la sécurité alimentaire mondiale FAO, 27^e sess, supp n°1 (2001).

Le rôle du système des Nations Unies dans la promotion du plein-emploi productif et d'un travail décent pour tous, Rés CES 2007/2, Doc off CES NU, 2007, supp n° 1, Doc NU E/2007/L14.

Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, 13 novembre 1996, FAO, adopté lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/wfs>>.

Question de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, Doc Off CES NU, 20^e sess, Doc NU E/C12/1999/5 (1999).

Rapports de la Conférence de la FAO, en ligne : FAO <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/conference0/gsb-conference-reports/fr/>.

Themes for the high-level and coordination segments of the substantive session of 2003 of the Economic and Social Council, Déc CES 2002/309, Doc off CES NU, 2002.

Autres

Déclaration du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales de l'OMC, 29 mars 2011, en ligne : OMC <http://wto.org>

Déclaration du Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales de l'OMC, 22 juin 2011, en ligne : OMC <http://www.wto.org>.

G8, *Final Declaration of the G8 Agricultural Ministers' Meeting*, 2009, en ligne : G8 - Agricultural Ministers' Meeting <http://www.g8agricultureministersmeeting.mipaaf.com/en>.

G8, « *L'Aquila* » *Joint Statement on Global Food Security, L'Aquila Food Security Initiative*, 2009, disponible en ligne : G8 Summit 2009 <http://www.g8italia2009.it>.

OMC, Conseil général, *Programme de travail de Doha* (adopté le 1^{er} août 2004), OMC Doc WT/L/579, Annexe A, en ligne : OMC <http://www.wto.org>.

OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, OMC Doc WT/MIN(01)/DEC/1 (2001), en ligne : OMC <http://docsonline.wto.org>.

OMC, *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, OMC Doc WT/MIN(05)/DEC (2005), en ligne : OMC <http://docsonline.wto.org>.

OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, OMC Doc WT/MIN(96)/DEC (1996), en ligne : <http://docsonline.wto.org>.

Législation nationale

Canada

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

Code du travail, LRQ c C-27.

Industrial Relations Act, RSNB 1973, c I-4.

Labour Relations Code, RSA 2000 c L-1.

Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n°5.

Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles, LO 2002, c 16.

Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture LO 1994, c 6, abrogée par *Loi de 1995 sur les relations du travail*, LO 1995, c 1, Annexe A.

Loi de 1995 sur les relations du travail, LO 1995, c 1, Annexe A.

Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance, LQ 2003 c 13.

Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux, LQ 2003 c 12.

Loi sur l'assurance parentale, LRQ c A-29.011.

Loi sur l'équité salariale, LRQ c E-12.001.

Loi sur le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, LRO 1990, c M.16.

Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, LRQ c A-3.001.

Loi sur les normes du travail, LRQ c N-1.1.

Débats parlementaires - Canada

Ontario, Legislative Assembly, *Official Report of Debates*, 37^e lég, 3^e sess, n° 46B (22 octobre 2002) à la p 1850 (Hon. Helen Johns).

Québec, Assemblée nationale, débats parlementaires, 27^e lég, 3^e sess, 1964 (ministre Fortin).

Autres

Agricultural Marketing Agreement Act, Pub L No 75-137, 50 Stat 246 (1937) (États-Unis).

Agricultural Adjustment Act, Pub L No 75-430, 52 Stat 31 (1938) (États-Unis).

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793, Constitution de l'an I, Première République, France, 24 juin 1793 (France).

Freedom to Farm Act (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 Pub L 104-127 (1996) (États-Unis).

Fair Labor Standard Act, Pub L No 75-718, 52 Stat 1060 (1938) (États-Unis).

National Labor Relations Act, Pub L No 74-198 49 Stat 452 (1935) (États-Unis).

Soil Conservation and Domestic Allotment Act, Pub L No 74-46, 49 Stat 163 (1936) (États-Unis).

Jurisprudence nationale

Canada

AFPC c. Canada, [1987] 1 RCS 424.

A.I.E.S.T., local de scène no 56 c Société de la Place des Arts de Montréal, [2004] 1 RCS 43.

Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario (Labour Conventions), [1937] AC 326 (Conseil privé de Londres).

Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 RCS 817.

Commission des droits de la personne et droits de la jeunesse (Cupidon Lumène) c Centre Maraîcher Eugène Guinois Jr Inc., Québec [2005] RJQ 1315.

Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général), 2008 QCCS 5076.

Delisle c. Canada (Sous-procureur général), [1999] 2 RCS 989.

Dunmore c Ontario (Procureur général), [2001] 3 RCS 1016.

Fraser v Ontario (Attorney General), 2008 ONCA 760.

Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c Colombie-Britannique, [2007] 2 RCS 391.

Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c Territoires du Nord-Ouest (Commissaire), [1990] 2 RCS 367.

Ontario (Procureur général) c Fraser, 2011 CSC 20.

Plourde c Compagnie Wal-Mart du Canada Inc., [2009] 3 RCS 465.

R c Oakes, [1986] 1 RCS 103.

Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987] 1 RCS 313 .

Syndicat Northcrest c Amselem, [2004] 2 RCS 551.

SDGMR c. Saskatchewan, [1987] 1 RCS 460.

Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 c L'Écuyer, 2010 QCCRT 191.

Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 c La Légumière Y.C. inc. 2007 QCCCRT 467.

Autres

Baker v Carr 369 US 186 (1961).

Hoffman Plastic Compounds, Inc v NLRB, 535 US 137 (2002).

Reynolds v Sims 377 US 533 (1964).

Wesberry v Sanders 376 US 1 (1964).

Doctrine

Monographie

Amin, Samir, dir. *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXIe siècle*, Paris, Indes savantes, 2005.

Aubin, Gérard et Jacques Bouveresse. *Introduction historique au droit du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

Béaur, Gérard. *Histoire agraire de la France au XVIII^e siècle : inerties et changements dans les campagnes françaises entre 1715 et 1815*, Paris, SEDES, 2000.

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 7^e éd, New-York, Oxford University Press, 2008.

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008.

Chevret, Jean-Michel. *La Terre et les Paysans en France et en Grande-Bretagne : du début du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, vol 1: Les hommes et les structures foncières, Paris, Éditions Messene, 1998.

Desmarais, Annette Aurélie. *La Via Campesina, une réponse paysanne à la crise alimentaire*, Montréal, Éditions Écosociété, 2008.

Dupuy, Pierre-Marie. *Droit international public*, 9^e éd, Paris, Dalloz, 2008.

Filion, Gérard. *Le syndicalisme agricole*, Québec, L'Action Catholique, 1941.

Fumey, Gilles. *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

- Ghebali, Victor-Yves. *The International Labour Organisation : A Case Study on the Evolution of U.N.Specialised Agencies*, L'Organisation internationale et l'évolution de la société mondiale, Volume 3, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Gravel, Éric, Isabelle Duplessis et Benard Gernigon. *Le Comité de la liberté syndicale : quel impact depuis sa création?*, Genève, OIT, 2001.
- Howard, Louise E. *Labour in Agriculture : An International Survey*, Londres, Oxford University Press, Royal Institute of International Affairs, 1935.
- Karl, Marilee dir. *The Role of trade unions, rural workers' organizations, agricultural producers' and famers' associations, cooperatives, and development/advocacy organizations in contributing to the World Food Summit and its follow-up*, Rome, FAO, 1996 (disponible en ligne : Archives de documents de la FAO <<http://www.fao.org/docrep>>).
- La Hovary, Claire. *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- Larguier, Gilbert et Bernard Bodinier. *La terre et les paysans en France et en Grande-Bretagne de 1600 à 1800*, Paris, Ellipses, 1999.
- Mazoyer, Marcel. *Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation*, Rome, FAO, 2001.
- Morin, Fernand, Jean-Yves Brière et Dominic Roux. *Le droit de l'emploi au Québec*, 3^e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006.
- Poussou, Jean-Pierre. *La terre et les paysans en France et en Grande-Bretagne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, CNED-SEDES, 1999.
- Soboul, Albert. *La France à la veille de la révolution*, t 1 : Économie & société, Paris, SEDES, 1966.
- Stevens, Christopher et al. *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2000.
- Thirsk, Joan dir. *The Agrarian History of England and Wales*, vol 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Vattel, Emer de. *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle*, Amsterdam, E. Van Harreveldt, 1777.
- Ziegler, Jean. *L'empire de la honte*, Paris, Fayard, 2005.

Article d'ouvrage collectif

Alston, Philip. « 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime », dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Collection *International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 1

Charnovitz, Steve. « The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization » dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Collection *International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 125.

Duplessis, Isabelle. « Un abrégé de l'histoire des normes de l'OIT et de leur application » dans Pierre Verge, dir, *Droit international du travail : perspectives canadiennes*, Cowansville, Yvon Blais, 2010, 59.

Howse, Robert, Brian A. Langille et Julien Burda. « The World Trade Organization and Labour Rights: Man Bites Dog » dans Virginia A Leary et Daniel Warner, dir, *Social Issues, Globalisation and International Institutions, Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Collection *International Studies in Human Rights*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 157.

Marleau, Véronique. « Réflexion sur l'idée d'un droit international coutumier du travail » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, 363.

Otero, Alberto et Maria Marta Travieso. « Le Comité de la liberté syndicale (II) : composition, procédure et fonctionnement » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, 195.

Otero, Alberto et Maria Marta Travieso. « Le Comité de la liberté syndicale (I) : origines et genèse » dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon, dir, *Les normes internationales du travail, un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, 159.

Trudeau, Gilles. « Les droits fondamentaux de l'homme au travail : de la logique internationale à la logique canadienne » dans Isabelle Daugareilh, dir, *Mondialisation, travail et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 309.

Verge, Pierre et Dominic Roux. « L'affirmation des principes de la liberté syndicale, de la négociation collective et du droit de grève selon le droit international et le droit du travail canadien : deux solidutés ? », dans Pierre Verge, dir, *Droit international du travail : perspectives canadiennes*, Cowansville, Yvon Blais, 2010, 441.

Recueil de cours

Valticos, Nicolas. *Un système de contrôle international : la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, Recueil des cours, Académie de droit international, vol 123, 1968.

Article de périodique

Adams, Roy J. « Fraser v. Ontario and International Human Rights : A comment » (2008-2009) 14 Can Lab & Emp LJ 377.

Adams, Roy J. « The Supreme Court, Collective Bargaining and International Law: A Reply to Brian Langille's "Can We Rely on the ILO? » (2008-2009) 14 Can Lab & Emp LJ 317.

Arnold, Luke L. « Labour and the World Trade Organization : Towards a Reconstruction of the Linkage Discourse » (2005) 10 Deakin L Rev 83.

Auteur inconnu. « Agriculture and the International Labour Organisation » (1923) 7 Int'l Lab Rev 642.

Auteur inconnu. « An International Survey of Labour in Agriculture » (1936) 33 Int'l Lab Rev 227.

Auteur inconnu. « The National Agricultural Conference in the United States » (1922) 6 Int'l Lab Rev 115.

Auteur inconnu. « The Third Inter-American Conference on Agriculture » (1945) 52 Int'l Lab Rev 494.

Anghie, Antony. « Franscico de Vitoria and the Colonial Origins of International Law » (1996) 5 : 3 Soc & Leg Stud 321.

Baker, Jim. « Éditorial » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture).

Bal, Salman. « International Free Trade Agreements and Human Rights : Reinterpreting Article XX of the GATT » (2001) 10 Minn J Global Trade 62.

Beaulac, Stéphane. « Le transfert de territoire en droit international selon Vattel et la cession de la Louisiane aux États-Unis d'Amérique » (2002-2003) 63 La L Rev 1361.

Billo, Yasir. « Change and Authority in Islamic Law : The Islamic Law of Inheritance in Modern Muslim States » (2006-2007) 84 U Det Mercy L Rev 637

Blackett, Adelle. « Mutual Promise : International Labour Law and B.C. Heath Services » (2009) 48 Sup Ct L Rev (2^e) 365.

Blackett, Adelle. « Situated Reflections on International Labour Law, Capabilities, and Decent Work : The Case of Centre Maraîcher Eugène Guinois », (2007) RQDI (Hors-série) 223.

- Castro, Margarita et Ian Graham. « Les syndicats veulent de vraies réformes agraires » (2003) 2-3 : 131-132 *Éducation ouvrière* (Le travail décent dans l'agriculture) 41.
- Cavallar, Georg. « Vitoria, Grotius, Pufendorf, Wolff and Vattel : Accomplices of European Colonialism and Exploitation or True Cosmopolitans? » (2008) 10 *J Hist Int'l L* 181.
- Chen, Jim. « Of Agriculture's First Disobedience and Its Fruits » (1995) 48 *Vand L Rev* 1261.
- Coxson, Christopher R. « The 1998 Declaration on Fundamental Rights at Work: Promoting Labor Law Reforms Through the ILO as an Alternative to Imposing Coercive Trade Sanctions » (1998-1999) 17 *Dick J Int'l L* 469.
- Delorme, Jacky, « Hispaniola, deux cents ans plus tard » (2003) 2-3 : 131-132 *Éducation ouvrière* (Le travail décent dans l'agriculture) 63.
- Drouin, Renée-Claude. « Les accords-cadres internationaux : enjeux et portée d'une négociation collective transnationale » (2006) 47 *C de D* 703.
- Drouin, Renée-Claude et Isabelle Duplessis. « La régulation internationale du travail de 1998 à 2008 : un Eldorado normatif ou un désert interprétatif ? » (automne 2009) 14 : 2 *Lex Electronica* <<http://www.lex-electronica.org>>.
- Duplessis, Isabelle. « La Déclaration de l'OIT relative aux droits fondamentaux au travail : une nouvelle forme de régulation efficace ? » (2004) 59 : 1 *RI* 52.
- Etherington, Brian. « The B.C. Health Services and Support Decision - The Constitutionalization of a Right to Bargain Collectively in Canada : Where Did it Come from and Where Will it Lead » (2008-2009) 30 *Comp Lab L & Pol'y J* 715.
- Forde, M. « The European Convention on Human Rights and Labour Law » (1983) 31 *Am J Comp L* 301.
- Fudge, Judy. « The Supreme Court of Canada and the Right to Bargain Collectively : The Implications of the *Health Services and Support* case in Canada and Beyond » (mars 2008) 37 : 1 *Indus LJ* 25.
- Gernigon, Bernard, Alberto Odero et Horacio Guido, « Les principes de l'OIT sur la négociation collective » (2000) 139 *Revue internationale du travail* 33.
- Gonzalez, Carmen G. « Institutionalizing Inequality : the WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries » (2002) 27 *Colum J Envtl L* 433.
- Granger, Clotide et Jean-Marc Siroën. « Core Labour Standards in Trade Agreements : From Multilateralism to Bilateralism » (2006) 40 : 5 *J World Trade* 813.
- Gravel, Eric et Quentin Delpach. « Contrôle des normes internationales du travail et complémentarité des systèmes nationaux et internationaux : récentes évolutions » (2008) 147 : 4 *Revue internationale du travail* 439.

- Grumiau, Samuel. « L'agriculture est le plus important employeur d'enfants » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 13.
- Helper, Laurence R. « Understanding Change in International Organizations : Globalization and Innovation in the ILO » (2006) 59 Vand L Rev 649.
- Hiatt, Jonathan P et Deborah Greenfield, « The Importance of Core Labor Rights in World Development » (automne 2004) 26 Mich J Int'l L 39.
- Hunter, Jordana. « Broken Promises : Trade, Agriculture and Development in the WTO » (2003) 4 Melb J Int'l L 299.
- Iglesias, Gerardo et Ariel Celiberti, « Agriculteurs d'Amérique latine - les alternatives à l'exclusion » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 17.
- Jacquier, Christian. « La protection sociale dans l'agriculture » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 35.
- Klare, K.E. « Judicial Deradicalization of the Wagner Act and the Origins of Modern Legal Consciousness, 1937-1941 » (1978) 62 Minn L Rev 265.
- Konstantinov, Boyan. « Human Rights and the WTO : Are They Really Oil and Water? » (2009) 43 : 2 J World Trade 317.
- Lamy, Pascal. « The Future of the World Trade System » (2000) 5 Eur Foreign Aff Rev 453.
- Langille, Brian. « The Freedom of Association Mess : How We Got into It and How We Can Get Out of It » (2009) 54 RD McGill 177.
- Le Roux, François. « Labouring Despite the Law : Farmworkers, Collective Bargaining and Power Relations in South African Agriculture » (1993) 14 Indus L J (Juta) 1400.
- Linares, Juan Carlos. « Hired Hands Needed : The Impact of Globalization and Human Rights Law on Migrants Workers in the United States » (2006) 34 Denv J Int'l L & Pol'y 321.
- Lobel, Orly. « The Renew Deal : The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought » (2004-2005) 89 Minn L Rev 342.
- Melchem, Kerstin. « Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights : Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement on Agriculture » (2006) 10 Max Planck Yearbook of United Nations Law 127.
- Mellor, John W. « The Role of Agriculture in Development » (1991) 1 Transnat'l L & Contemp Probs 313.
- Mwamadzingo, Mohammed. « Questions prioritaires pour l'économie africaine » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 7.

- Newell, Matthew. « Cotton, U.S. Domestic Policy, and Trade Wars : The Future of WTO Agriculture Negotiations » (2004-2005) 14 : 2 Minn J Global Trade 301.
- Nyamu, Celestine I. Nyamu. « How Should Human Rights and Development Respond to Cultural Legitimization of Gender Hierarchy in Developing Countries », (2000) 41 : 2 Harv Int'l LJ 381.
- Pigott, Marni et Luc Demaret. « Elles nourissent le monde, mais leurs enfants ont faim », (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 1.
- Qureshi, Asif H. « International Trade for Development : The WTO as a Development Institution? » (2009) 43 : 1 J World Trade 173.
- Renaut, Anne. « Migrants dans l'agriculture européenne : des nouveaux mercenaires ? » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 23.
- Shahin, Magda. « To What Extent Should Labor and Environmental Standards Be Linked to Trade ? », en ligne : (2009) 2 : 1 The Law and Development Review 2 <<http://www.bepress.com>>.
- Shefrin, Frank. « The Agricultural Agencies : Objectives and Performances » (1979-1980) 35 Int'l J 263.
- Sky, Melissa Blue. « The WTO, Agriculture, and Developing Countries : The Need for Trade Reforms » (2008-2009) 9 Sustainable Dev L & Pol'y 41.
- Swapan Ganguly, Anuradha Talwar. « La féminisation de la main-d'œuvre agricole en Inde » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 29.
- Thirsk, Joan. « L'agriculture en Angleterre et en France de 1600 à 1800 : contacts, coïncidences et comparaisons » (1999) 18 : 1 Histoire, économie et société 5.
- Thomas, Chantal. « Should the World Trade Organization Incorporate Labor and Environmental Standards ? » (2004) 61 Wash & Lee L Rev 347.
- Tucker, Eric. « The Constitutional Right to Bargain collectively : The Ironies of Labour History in the Supreme Court of Canada » (printemps 2008) 61 Labour/le Travail 151.
- Valticos, Nicolas. « International Labour Standards and Human Rights : Approaching the Year 2000 » (1998) 137 Int'l Lab Rev 135.
- Whelton, Carmel. « Travail décent et accords internationaux sur les produits de base » (2003) 2-3 : 131-132 Éducation ouvrière (Le travail décent dans l'agriculture) 47.
- Zirker, Olivia L. « This Land is my Land : The Evolution of Property Rights and Land Reform in South Africa » (2002-2003) 18 Conn J Int'l L 621.

Publications d'organisations internationales

BIT. *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, 5^e éd révisée, Genève, OIT, 2006.

BIT. *La situation syndicale au Chili*, Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, Genève, OIT, 1975.

BIT. *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, Genève, OIT, 2008.

Bureau des activités pour les travailleurs de l'OIT (ACTRAV). *Le travail décent dans l'agriculture. Document de base*, Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture, IWSDDWA/2003, Genève, OIT, 2003.

FAO. *Agriculture : Toward 2000*, Rome, FAO, 1981.

FAO. *Annuaire statistique*, Genève, FAO, 2010 (disponible en ligne : Annuaire statistique de la FAO 2010 <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/fr>>).

FAO. *La situation des marchés des produits agricoles 2006*, Rome, FAO, 2006.

FAO. *La situation mondiale de l'alimentation. Le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, Rome, FAO, 2005.

FAO. *The Role of Trade Unions, rural workers' organizations, agricultural producers' and farmers' associations, cooperatives, and development/advocacy organizations in contributing to the World Food Summit and its follow-up*, Rome, FAO, 1996.

FAO, OIT et Union internationale des travailleurs de l'alimentaire (UITA). *Agricultural Workers and Their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*, Genève, OIT, 2007.

Allocutions (conférences)

Barrett, Steve. « The Mess Brian Langille has made of Health Services : who knows why he got into it, but here's how to help him out of it », Sallows Conference on Freedom of Association, présentée à l'Université de Saskatchewan, 25 au 27 février 2010 [non publié], en ligne : <http://blogs.usask.ca/foa2010/files/barrett_presentation_notes.pdf>.

Hagen, Katherine, bureau du Directeur général du Bureau international du Travail. Allocution, Sommet mondial de l'alimentation de 1996, 4^e réunion, présenté à la FAO, 14 novembre 1996, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/fws>>.

Islam, Rizwanul, Directeur du département redressement et reconstruction de l'OIT. Allocution, Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après, présenté à la FAO, 2002, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/worldfoodsummit>>.

Lamy, Pascal, Directeur général de l'OMC. « Le Cycle de Doha peut aider à faire décoller l'agriculture africaine », allocution d'ouverture, Conférence « Harnessing Agriculture for Development through Trade », présentée à Genève, 21 février 2011, en ligne : OMC <<http://www.wto.org>>.

Somavia, Juan, Directeur général de l'OIT. Allocation d'ouverture, Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture organisé par le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT, présentée à Genève, 15 septembre 2003 [non publiée], en ligne : <<http://www.ilo.org/public/french/bureau/dgo/speeches/somavia/2003/index.htm>>.

Communiqués de presse - articles de journaux

Associated Press. « Grève des pâtes en Italie », *Le Nouvel Observateur* (13 septembre 2007), en ligne : Le Nouvel Observateur <<http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20070913.OBS4740/greve-des-pates-en-italie.html>>.

Baldauf, Scott. « Les investisseurs étrangers bienvenus », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 46.

Brown, Lester. « La crise alimentaire ne fait que commencer », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 19.

Chapovalov, Alexeï et Angelina Davydova. « Comment Moscou a désamorcé la crise céréalière », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 33

Consumers international. « l'Accord sur l'Agriculture, après Seattle », Dossier d'information sur le Commerce et l'Économie n° 2 (novembre 2000) en ligne : <<http://www.consumersinternational.org>>

Cullather, Nick. « Les prix sont beaucoup trop bas », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 20.

FAO, communiqué. « Le cycle de Doha a besoin d'une nouvelle orientation » (8 août 2006), en ligne : Espace presse de la FAO <<http://www.fao.org/newsroom/fr>>.

Green, Julie. « Une histoire de maïs, de clandestins et d'abattoirs », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 36.

Guèye, Cheikh. « Priorité à la souveraineté alimentaire », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 47.

Lachapelle, Judith. « 7 milliards, une planète », *La Presse* (29 octobre 2011), en ligne : Cyberpresse <<http://www.cyberpresse.ca/international/201110/29/01-4462504-7-milliards-une-seule-planete.php>>).

OIT, communiqué. « Ensemble l'OIT et la SFI promeuvent le programme « Travailler mieux » dans les processus mondiaux : Une interview avec Ros Harvey, Directrice du Programme

mondial Travailleur mieux de l'OIT et de la SFI » (17 septembre 2007), en ligne : Centre de presse de l'OIT <<http://www.ilo.org/communication>>.

OIT, communiqué. « Le point sur l'agriculture » (9 octobre 2003), en ligne : Centre de presse de l'OIT <<http://www.ilo.org/communication>>.

OIT. « Dialogue social », en ligne : OIT
 <<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/themes/sd.htm>>.

OIT. « La Déclaration - Contexte », en ligne : Programme de promotion de la Déclaration <<http://www.ilo.org/declaration/thedclaration/background>>.

Reguly, Eric. « Comment l'agro-industrie dicte sa loi », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 22.

Samson, Claudette. « Un nouveau syndicat agricole contestera l'UPA », *Le Soleil* (7 septembre 2011) en ligne : Cyberpresse.ca <<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/affaires/agro-alimentaire/201109/06/01-4432039-un-nouveau-syndicat-agricole-contestera-lupa.php>>

Solska, Joanna. « Cultiver sa différence jusqu'à l'excès », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 28.

Tatje, Claas. « Comment vivre sans les subventions de la PAC ? », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 26.

Union paysanne. « Le monopole syndical et agriculture », en ligne : Union paysanne. l'Alliance de la Terre et de la Table <<http://www.unionpaysanne.com>>.

Vidal, John. « Les spéculateurs se goinfrent pendant que les pauvres meurent de faim », *Courrier international* n°1059 (17 février 2011) 21.

Autres sources électroniques

Adams, Roy J. « On the ILO's Committee on Freedom of Association's decision with regard to Agricultural workers in Ontario », (25 novembre 2010), en ligne : *Freedom of Association - Continuing the dialogue and discussion : a follow-up to the Freedom of Association conference at the University of Saskatchewan, february 2010* (blogue) <<http://foa2010.blogspot.com/2010/12/note-on-agricultural-workers-in-ontario.html>>.

Atkinson, Doreen, Daniel Pienaar et Jeff Zingel. « From on Farm to Own Farm? The Role of Farm Worker Unions in Land Reform in South Africa » (2004) Rapport commandé par la FAO, en ligne : FAO <http://www.fao.org/sd/dim_in3/docs/in3_040502d1_en.pdf>.

Banque mondiale. *Rural Livelihood Programs*, en ligne : World Bank - Agriculture and Rural Development <<http://www.worldbank.org>> (disponible en anglais seulement).

Initiative Agriculture et développement rural durables, en ligne : FAO <<http://www.fao.org/sard>>.

Objectifs du Millénaire pour le développement, en ligne : Portail du système de l'ONU sur les objectifs du Millénaire pour le développement <<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>>.

OIT. *Farm Wage Labour : Poorest of the Rural Poor*, dans *Food for All*, document d'information du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, présenté à Rome, 13-17 novembre 1996, [non publié], en ligne : Archives de documents de la FAO <<http://www.fao.org/docrep>>.

OIT. Politique normative, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, en ligne : <<http://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy>>.

OIT et FAO. « Emploi décent » (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-ilo.org>>.

OIT et FAO. « Sécurité et santé » (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-ilo.org>>.

OIT et FAO. « Travailleurs ruraux » (2011), en ligne : Alimentation, agriculture et travail décent, l'OIT et la FAO travaillant ensemble <<http://www.fao-ilo.org>>.

OMC. « 15 principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles, 2003 », en ligne : OMC <http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd19_data_f.htm#top15>.

PopStat. Séries temporelles annuelles, Population-estimations 2008 rev., en ligne : FAOSTAT <<http://faostat.fao.org>>.

Ratification des conventions de l'OIT par le Canada, en ligne : Ressources humaines et développement des compétences Canada <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/pt/ait/representation_canada/ratification_OIT.shtml>.

Société financière internationale. Critères de performance de la SFI, voir en ligne : SFI - Performance Standards and Guidance Notes <<http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>>).

Statistiques de sécurité alimentaire, en ligne : FAO Statistiques <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fr/>>.

TUAC Canada. *Énoncé de preuve au Comité de liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail contre le Gouvernement de l'Ontario (Canada) relativement à la Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles, L.O. 2002, Chapitre 16, soumis par TUAC Canada au nom des travailleurs agricoles de la province de l'Ontario*, mars 2009, en ligne : TUAC Canada <<http://www.tuac.ca>>.

UITA. « Une Charte des droits pour les travailleurs/euses migrant/tes en agriculture », en ligne : UITA <<http://www.iuf.org>>.

ANNEXE I

**CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL CONCERNANT
L'AGRICULTURE ET LES TRAVAILLEURS MIGRANTS**

Conventions	Ratifications	Statut ¹	Pays absents
<i>Convention (n°10) sur l'âge minimum (agriculture) 1921</i>	4 : Australie, Cameroun, Nouvelle-Zélande, Sénégal (51 dénonciations)	Dépassé ²	N/A
<i>Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture) 1921</i>	122 (dont Algérie, Australie, Brésil, Chine, Espagne, Russie, France, Inde, Mexique, Royaume-Uni)	Intérimaire ³	Canada, États-Unis, Indonésie
<i>Convention (n°12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture) 1921</i>	76 (dont Australie, Brésil, Espagne, France, Mexique, Royaume-Uni) (1 dénonciation : Uruguay)	Dépassé	Canada, Chine, États-Unis, Inde, Indonésie, Russie
<i>Convention (n°25) sur l'assurance-maladie (agriculture) 1927</i>	20 (1 dénonciation : Uruguay)	Dépassé	N/A
<i>Convention (n°97) sur les travailleurs migrants (révisée) 1949</i>	49 (dont Allemagne, Brésil, Espagne, France, Italie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni)	À jour	Australie, Canada, Chine, États-Unis, Inde, Indonésie, Mexique, Russie
<i>Convention (n°99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture) 1951</i>	52 (dont Algérie, Allemagne, Australie, Brésil, Espagne, France, Mexique (1 dénonciation : Royaume-Uni)	Intérimaire	Canada, Chine, États-Unis, Inde, Indonésie, Russie
<i>Convention (n°101) sur les congés payés (agriculture) 1952</i>	34 (12 dénonciations)	Dépassé	N/A

¹ En fonction des conclusions du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, BIT : OIT, Conseil d'administration, 283^e session, *Suivi des recommandations du groupe de travail, Note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Groupe de travail sur la politique de révision des normes GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (Mars 2002).

² Dépassé : Convention obsolète, qui ne correspond plus aux besoins actuels. Le Groupe de travail recommande généralement de dénoncer les conventions dépassées.

³ Intérimaire : Convention qui n'est plus complètement à jour, mais qui reste pertinente à certains égards.

ANNEXE I

CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL CONCERNANT L'AGRICULTURE ET LES TRAVAILLEURS MIGRANTS (SUITE)

Conventions	Ratifications	Statut	Pays absents
<i>Convention (n°110) sur les plantations</i> 1958	10 : Côte d'Ivoire, Cuba, Équateur, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, Philippines, Sri Lanka, Uruguay (2 dénonciations : Brésil, Libéria)	À jour	N/A ⁴
<i>Convention (n°129) sur l'inspection du travail (agriculture)</i> 1969	51 (dont Allemagne, Espagne, France)	À jour	Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis, Inde, Indonésie, Mexique, Royaume-Uni, Russie
<i>Convention (n°141) sur les organisations de travailleurs ruraux</i> 1975	40 (dont Allemagne, Brésil, Espagne, France, Inde, Mexique, Royaume-Uni)	À jour	Australie, Canada, Chine, États-Unis, Indonésie, Russie
<i>Convention (n°143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires)</i> 1975	23 (dont Italie, Norvège, Portugal, Suède)	À jour	Australie, Brésil, Canada, Chine, Espagne, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Mexique, Royaume-Uni, Russie
<i>Convention (n°184) sur la santé et la sécurité dans l'agriculture</i> 2001	14 : Argentine, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Fidji, Finlande, Ghana, Kirghizistan, Luxembourg, République de Moldova, Sao Tomé-et-Principe, Slovaquie, Suède, Ukraine, Uruguay	À jour	N/A

⁴ La Convention (n°110) s'applique aux plantations exploitées en zones tropicales et sub-tropicales et ne concerne donc pas tous les États membres de l'OIT.

ANNEXE II

LE CANADA AU SEIN DE L’OIT

Le Canada est membre de l’OIT depuis le 28 juin 1919. Il a ratifié 32 conventions internationales du travail dont 12 -soit plus du tiers - avant 1950. Dans les deux dernières décennies, le Canada a ratifié sept conventions, dont la *Convention (n°29) sur le travail forcé*, une des huit conventions fondamentales de l’OIT, en 2011.

À ce jour, le Canada a ratifié six des huit conventions fondamentales de l’OIT :

Conventions	Date de ratification
<i>Convention (n°29) sur le travail forcé</i> 1930	13 juin 2011
<i>Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical</i> 1948	23 mars 1972
<i>Convention (n°100) sur l’égalité de rémunération</i> 1951	16 novembre 1972
<i>Convention (n°105) sur l’abolition du travail forcé</i> 1957	14 juillet 1959
<i>Convention (n°111) concernant la discrimination (emploi et profession)</i> 1958	26 novembre 1964
<i>Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants</i> (1999)	6 juin 2000

Le Canada n'a pas ratifié la *Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective* (1949) ni la *Convention (n°138) sur l'âge minimum* (1973), les deux autres conventions fondamentales de l’OIT. Il a toutefois ratifié la *Convention (révisée - n°58) sur l'âge minimum (travail maritime)* (1936), ainsi que plusieurs autres conventions spécifiques au travail maritime.

Le Canada n'a pas non plus ratifié aucune des conventions spécifiques à l'agriculture et aux travailleurs migrants, qui sont énumérées à l'Annexe I.

Le Canada a dénoncé deux conventions, soit la *Convention (n°45) des travaux souterrains (femmes)* 1935 et la *Convention (n°63) concernant les statistiques des salaires et des heures de travail* 1938. La première a un statut intérimaire et la deuxième un statut dépassé.

Pour la liste des conventions ratifiées par le Canada, voir, en ligne : ILOLEX
<http://www.ilo.org/ilolex/french>.