Document n° 148

Conseil économique et social, 5e session, 1947, procès-verbaux officiels, annexe 15f, Droits syndicaux (liberté d'association): décisions adoptées à l'unanimité par la Conférence internationale du Travail en juillet 1947

UNITED NATIONS

NATIONS UNIES

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL

OFFICIAL RECORDS

SECOND YEAR : FIFTH SESSION

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

PROCES-VERBAUX OFFICIELS

DEUXIEME ANNEE : CINQUIEME SESSION

From the 85th meeting (19 July 1947) to the 121st meeting (16 August 1947)

De la 85ème séance (19 juillet 1947) à la 121ème séance (16 août 1947)

Lake Success, New York
1948

Awaits further reports on the subject to be transmitted by the International Labour Organisation and awaits also the report which it will receive in due course from the Commission on Human Rights on those aspects of the subject which might appropriately form part of the bill or declaration on human rights;

Notes that proposals for the establishment of international machinery for safeguarding freedom of association are to be examined by the Governing Body of the International Labour Organisation;

Considers that the question of enforcement of rights, whether of individuals or of associations, raises common problems which should be considered jointly by the United Nations and the International Labour Organisation, and

Requests the Secretary-General to arrange for co-operation between the International Labour Organisation and the Committee on Human Rights in the study of these problems.

ANNEX 15f

Trade union rights (freedom of association)

DECISIONS ADOPTED UNANIMOUSLY BY THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE IN JULY 1947

Document E/485 21 July 1947

[*Original text: English*]

In accordance with resolution 52 (IV), adopted by the Council on 24 March 1947, the Secretary-General communicated with the International Labour Organisation, and has received the attached letter from the Director-General of that organisation transmitting the report[1] requested by the Council.

LETTER

From the Director-General of the International Labour Office to the Secretary-General of the United Nations communicating for the information of the Economic and Social Council the decisions concerning freedom of association adopted unanimously by the thirtieth session of the International Labour Conference on 11 July 1947

[*Original text: English*]

Geneva, 16 July 1947.

Sir,

1. I have the honour to refer further to your letter of 18 April 1947, by which you transmitted to me the resolution which was adopted by the Economic and Social Council at its Fourth Session concerning guarantees for the exercise and development of trade union rights and requested me to arrange for this matter to be dealt with at the next session of the International Labour Organisation.

2. In order to give effect to the request made by the Council in its resolution, the Governing

[1] The letter and report are reproduced here as received without any further editing.

Attend les autres rapports que l'Organisation internationale du Travail doit lui transmettre sur le même sujet, ainsi que le rapport qu'il doit recevoir en temps voulu de la Commission des droits de l'homme en ce qui concerne les aspects de la question qui méritent de figurer dans la Déclaration des droits de l'homme;

Note que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté d'association doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail;

Estime que la mise en vigueur des droits, qu'il s'agisse des individus ou des associations, pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert, et

Invite le Secrétaire général à prendre des mesures pour permettre à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

ANNEXE 15e

Droits syndicaux (liberté d'association)

DECISIONS ADOPTEES A L'UNANIMITE PAR LA CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN JUILLET 1947

Document E/485 21 juillet 1947

[*Texte original en anglais*]

Conformément à la résolution 52(IV), adoptée par le Conseil le 24 mars 1947, le Secrétaire général s'est mis en rapport avec l'Organisation internationale du Travail, et a reçu de son Directeur général la lettre ci-jointe transmettant le rapport[1] demandé par le Conseil.

LETTRE

Lettre adressée par le Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies, communiquant, pour l'information du Conseil économique et social, les décisions concernant la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du travail, le 11 juillet 1947

[*Texte original en anglais*]

Genève, le 16 juillet 1947

Monsieur le Secrétaire général,

1. J'ai l'honneur de me référer à nouveau à votre lettre en date du 18 avril 1947, par laquelle vous avez bien voulu me transmettre une résolution adoptée par le Conseil économique et social à sa quatrième session au sujet des garanties d'exercice et de développement du droit syndical et me demander de prendre les dispositions nécessaires pour que la question soit traitée par l'Organisation internationale du Travail à sa prochaine session.

2. Pour donner suite à la demande formulée par le Conseil dans sa résolution, le Conseil

[1] La lettre et le rapport sont reproduits ici tels qu'ils ont été reçus et n'ont subi aucune révision.

Body of the International Labour Office included the item "Freedom of Association and Industrial Relations" in the agenda of the thirtieth session of the International Labour Conference which met in Geneva from 19 June to 11 July 1947. The Conference had before it the documentation from the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor transmitted with your letter on behalf of the Council, together with a report on the subject prepared by the International Labour Office. After full examination, the Conference arrived at a series of unanimous decisions in the matter.

3. I have the honour to transmit herewith for the information of the Council the text of the decisions unanimously arrived at by the Conference, including the programme of further action which the International Labour Organisation proposes to follow. I also venture to add for the information of the Council the following brief comments, which indicate the relationship between these various decisions.

4. It will be noted that the Conference unanimously adopted two resolutions, covering all the main items in the World Federation of Trade Unions and American Federation of Labor memoranda, and proceeded also to accept a list of points to be embodied in an international labour convention next year.

5. The first resolution relates to the fundamental principle on which freedom of association must be based. The Conference recognized the need for taking the speediest possible action to give effect to these principles by embodying them in an international instrument. It is therefore intended to embody them in an international labour convention to be adopted at the thirty-first session of the International Labour Conference, which has been convened to meet in San Francisco on 17 June 1948, and the necessary steps have been taken to make it possible for the Conference to take such action at that session.

6. The action being taken in respect of these fundamental principles is to be regarded as only the first stage of the programme of action in respect of the matter being undertaken by the International Labour Organisation. The Conference also agreed unanimously that a number of other important questions which the International Labour Organisation regards as forming an essential part of the whole general subject of freedom of association and industrial relations should be placed on the agenda of the 1948 session of the International Labour Conference for a first discussion with a view to the adoption of a convention or conventions at subsequent sessions.

7. These questions include (*a*) the detailed methods of applying the principle enunciated in article 9 of the resolution which relates to the exercise of the right of freedom of association without fear of intimidation, coercion, or restraint from any source, (*b*) collective agreements, (*c*) voluntary conciliation and arbitration, (*d*) co-operation between the public authorities and employers' and workers' organisations.

d'administration du Bureau international du Travail a inscrit la question «Liberté d'association et relations industrielles» à l'ordre de jour de la trentième session de la Conférence internationale du travail, qui s'est réunie à Genève du 19 juin au 11 juillet 1947. La Conférence a été saisie de la documentation fournie par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail que vous m'aviez transmise de la part du Conseil, avec votre lettre précitée, ainsi que d'un rapport sur la question préparé par le Bureau international du Travail. Après son examen détaillé, la Conférence a abouti à une série de décisions unanimes en la matière.

3. J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint, pour l'information du Conseil économique et social, le texte des décisions adoptées unanimement par la Conférence, y compris le programme que l'Organisation internationale du Travail se propose de suivre pour son activité future dans ce domaine. Je me permets d'ajouter, pour l'information du Conseil, les brefs commentaires suivants qui indiquent la relation qui existe entre ces diverses décisions.

4. Il convient de noter que la Conférence a adopté à l'unanimité deux résolutions couvrant tous les points principaux des mémoires présentés par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail et a également accepté une liste de points qui seraient compris l'année prochaine dans une convention internationale du travail.

5. La première résolution a pour objet les principes fondamentaux sur lesquels la liberté d'association doit être fondée. La Conférence a reconnu qu'il était nécessaire de prendre aussi rapidement que possible des mesures pour donner effet à ces principes en les incorporant dans un instrument international. En conséquence, on a l'intention de les inclure dans une convention internationale de travail qui serait adoptée par la Conférence internationale du travail à sa trente et unième session, convoquée à San-Francisco le 17 juin 1948, et les dispositions nécessaires ont été prises pour permettre à la Conférence de prendre de telles mesures à la session dont il s'agit.

6. Les mesures prises à l'égard de ces principes fondamentaux ne doivent être considérées que comme la première étape du programme d'action dans ce domaine que l'Organisation internationale du Travail est en voie d'entreprendre. La Conférence a été également unanime à décider que plusieurs autres questions importantes que l'Organisation internationale du Travail considère comme formant une partie essentielle du problème général de la liberté d'association et des relations industrielles seraient inscrites à l'ordre du jour de la session de 1948 de la Conférence internationale du travail pour une première discussion, en vue de l'adoption d'une ou plusieurs conventions à des sessions ultérieures de la Conférence.

7. Ces questions comprennent: *a*) les méthodes détaillées d'application du principe énoncé à l'article 9 de la résolution au sujet de l'exercice du droit d'association contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance; *b*) les conventions collectives; *c*) la conciliation et l'arbitrage; *d*) la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

The action to be taken on these questions, beginning at the 1948 session of the Conference, is to be regarded as the second stage in the treatment of the question.

8. The second resolution adopted by the Conference relates to the question of international machinery for safeguarding freedom of association on the lines of the proposals made by the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor. These proposals were received with much sympathy, and there was general recognition that this is a matter of the highest importance calling for close and detailed examination. The Governing Body of the International Labour Office has accordingly been asked to arrange to do this and to report on all aspects of the matter to the next session of the International Labour Conference.

9. The Governing Body has decided to be represented at the next session of the Economic and Social Council by a delegation consisting of Mr. David A. Morse, Assistant Secretary of Labor of the United States of America and Representative of the Government of the United States on the Governing Body of the International Labour Office, who was the Chairman of the Committee on Freedom of Association of the thirtieth session of the Conference; Mr. Léon Jouhaux, Workers' Vice-Chairman of the Governing Body of the International Labour Office, who was the Reporter of the Committee on Freedom of Association of the thirtieth session of the Conference; and Mr. H. W. Macdonnell, Employers' Deputy Member of the Governing Body of the International Labour Office. Mr. Jef Rens, Assistant Director-General of the International Labour Office, will represent the Director-General. If Mr. Jouhaux or Mr. Macdonnell should be unable to attend they will be replaced by Mr. Paul Finet, Workers' Member of the Governing Body of the International Labour Office, and Mr. James David Zellerbach, Employers' Vice-Chairman of the Governing Body of the International Labour Office, respectively.

10. I am also enclosing for the information of the Council the speech made by Mr. Léon Jouhaux when presenting the conclusions of the Committee on Freedom of Association to the Conference as Reporter, together with the speech made by the Deputy Reporter, Mr. Louis E. Cornil, Belgian Employers' representative. It will be observed that Mr. Jouhaux suggested in his speech that the decision taken by the International Labour Conference on these questions might be drawn to the attention of the General Assembly of the United Nations by the Economic and Social Council.

11. I should add that it was the general opinion of the Conference that it had made rapid and substantial progress in dealing with the matter in the course of its recent session and that it had mapped out a practicable plan and programme of action which it is confident will result in the adoption of binding international instruments from 1948 onwards.

I have the honour . . .

Edward PHELAN,
Director-General

Les mesures qui seront prises sur ces questions, et qui auront comme point de départ la session de 1948 de la Conférence, doivent être considérées comme la deuxième étape de l'examen de la question.

8. La deuxième résolution adoptée par la Conférence concerne la question de la création d'un organisme international pour la sauvegarde de la liberté d'association, d'après les propositions présentées par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail. Ces propositions ont été accueillies avec beaucoup de sympathie et la Conférence a reconnu en général qu'il s'agit d'une question de la plus haute importance, nécessitant un examen attentif et détaillé. Le Conseil d'administration a en conséquence été prié de prendre les dispositions nécessaires à cet effet et à faire rapport sur tous les aspects du problème à la prochaine session de la Conférence internationale du travail.

9. Le Conseil d'administration a décidé de se faire représenter à la prochaine session du Conseil économique et social par une délégation composée comme suit: M. David A. Morse, Sous-Secrétaire d'Etat au Département du travail des Etats-Unis d'Amérique, représentant du Gouvernement des Etats-Unis au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et président de la Commission de la liberté d'association à la trentième session de la Conférence; M. Léon Jouhaux, vice-président travailleur du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, rapporteur de la Commission de la liberté d'association à la trentième session de la Conférence; M. H. W. MacDonnell, membre adjoint employeur du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. M. Jef Rens, sous-directeur général du Bureau international du Travail, représentera le Directeur général. Au cas où M. Jouhaux et M. MacDonnell ne pourraient assister à la réunion, ils seraient remplacés respectivement par M. Paul Finet, membre travailleur du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et M. James David Zellerbach, vice-président employeur du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

10. Je vous adresse également sous ce pli, pour l'information du Conseil, le texte du discours prononcé par M. Léon Jouhaux lorsque, en sa qualité de Rapporteur, il a présenté à la Conférence le rapport de la Commission de la liberté d'association, ainsi que le texte du discours prononcé par le Rapporteur adjoint, M. Louis E. Cornil, délégué des employeurs de Belgique. Il convient de remarquer que M. Jouhaux a suggéré dans son discours que les décisions prises en la matière par la Conférence internationale du travail pourraient être signalées à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies par le Conseil économique et social.

11. J'ajoute que, d'une manière générale, la Conférence a été d'avis qu'elle avait progressé rapidement et substantiellement dans le traitement de la question au cours de sa récente session et qu'elle avait dressé un plan et un programme d'action réalisables, qui, elle en est sûre, conduiront à l'adoption, à partir de 1948, d'instruments internationaux de caractère obligatoire.

Veuillez agréer . . .

(*Signé*) Edward PHELAN
Directeur général

REPORT

Decisions concerning freedom of association adopted unanimously by the thirtieth session of the International Labour Conference on 11 July 1947

RESOLUTION CONCERNING FREEDOM OF ASSOCIATION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANIZE AND TO BARGAIN COLLECTIVELY

The General Conference of the International Labour Organisation:

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its thirtieth session on 19 June 1947,

Whereas the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation expressly declares "recognition of the principle of freedom of association" to be a means of improving conditions of labour and of establishing peace; and

Whereas the Declaration of Philadelphia reaffirms that "freedom of expression and of association are essential to sustained progress" and recognises the solemn obligation of the International Labour Organisation to further among the nations of the world programmes which will achieve, among other things: "the effective recognition of the right of collective bargaining, the co-operation of management and labour in the continuous improvement of productive efficiency, and the collaboration of workers and employers in the preparation and application of social and economic measures"; and

Whereas it also affirms that the principles set forth in this Declaration are fully applicable to all peoples everywhere and that, while the manner of their application must be determined with due regard to the stage of social and economic development reached by each people, their progressive application to peoples who are still dependent, as well as to those who have already achieved self-government, is a matter of concern to the whole civilised world; and

Whereas standards of living, normal functioning of national economy and social and economic stability depend to a considerable degree on a properly organised system of industrial relations founded on the recognition of freedom of association; and

Whereas, moreover, in many countries, employers' and workers' organisations have been associated with the preparation and application of economic and social measures; and

Whereas the International Labour Conference, the Regional Conferences of the American States members of the International Labour Organisation and the various industrial committees have, in numerous Resolutions, called the attention of the States members of the International Labour Organisation to the need for establishing an appropriate system of industrial relations founded on the guarantee of the principle of freedom of association,

adopts this eleventh day of July of the year one thousand nine hundred and forty-seven, the following Resolution:

RAPPORT

Décisions concernant la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du travail le 11 juillet 1947

RÉSOLUTION CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail convoquée à Genève par le Conseil d'administration et s'y étant réunie le 19 juin 1947 en sa trentième session,

Considérant,

Que le préambule de la constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, "l'affirmation du principe de la liberté syndicale";

Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la "liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu", qu'elle a en outre reconnu 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, entre autres: "la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique";

Qu'elle a affirmé également que "les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé";

Que le niveau de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent dans une large mesure d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale;

Que la Conférence internationale du travail, les conférences régionales des Etats d'Amérique membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses commissions d'industrie ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale;

Pour ces motifs,

Adopte, ce onzième jour de juillet 1947, la résolution suivante:

I. Freedom of association

1. Employers and workers, without distinction whatsoever, should have the inviolable right to establish or join organisations of their own choosing without previous authorisation.

2. Employers' and workers' organisations should have the right to draw up their constitutions and rules, to organise their administration and activities and to formulate their programmes; there should be no interference on the part of the public authorities which would restrict this right or impede the organisations in the lawful exercise of this right.

3. Employers' and workers' organisations should not be liable to be dissolved or have their activities suspended by administrative authority.

4. Employers' and workers' organisations should have the right to establish federations and confederations as well as the right of affiliation with international organisations of employers and workers.

5. The guarantees defined in paragraphs 1, 2 and 3 herein with regard to the establishment, functioning, dissolution and suspension of employers' and workers' organisations should apply to federations and confederations of such organisations.

6. The acquisition of legal personality by employers' and workers' organisations should not be made subject to conditions of such a character as to restrict freedom of association as hereinbefore defined.

7. The acquisition and exercise of the rights as outlined in this part should not exempt the employers' and workers' organisations from their full share of responsibilities and obligations.

II. Protection of the right to organise and to bargain collectively

8. There should be agreement between organised employers and workers mutually to respect the exercise of the right of association.

9. (1) Where full and effective protection is not already afforded, appropriate measures should be taken to enable guarantees to be provided for:

(*a*) The exercise of the right of freedom of association without fear of intimidation, coercion or restraint from any source with the object of:

(i) Making the employment of the worker conditional on his not joining a trade union or on his withdrawing from a trade union of which he is a member;

(ii) Prejudicing a worker because he is a member or agent or official of a trade union;

(iii) Dismissing a worker because he is a member or agent or official of a trade union.

I. Liberté syndicale

1. Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit d'organisation et de négociation collective

8. Il devrait y avoir accord mutuel entre les employeurs et les travailleurs organisés quant à l'exercice du droit syndical.

9. 1) Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir:

a) L'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à:

i) Subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie;

ii) Porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat;

iii) Congédier un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'yn syndicat.

(*b*) The exercise of the right of association by workers' organisations in such a way as to prevent any acts on the part of the employer or employers' organisations or their agents with the object of:

(i) Furthering the establishment of trade unions under the domination of employers;

(ii) Interfering with the formation or administration of a trade union or contributing financial or other support to it;

(iii) Refusing to give practical effect to the principles of trade union recognition and collective bargaining.

(2) It should be understood, however, that a provision in a freely concluded collective agreement making membership of a certain trade union a condition precedent to employment or a condition of continued employment does not fall within the terms of this Resolution.

10. Appropriate agencies should be established, if necessary, for the purpose of ensuring the protection of the right of association as defined in paragraph 9 herein.

LIST OF POINTS TO SERVE AS A BASIS FOR THE ADOPTION OF ONE OR SEVERAL INTERNATIONAL LABOUR CONVENTIONS IN 1948

I. Freedom of association

1. Desirability of drawing up a proposed international convention concerning freedom of association.

2. Need to provide that employers and workers, without distinction whatsoever, should have the inviolable right to establish or join organisations of their own choosing without previous authorisation.

3. (1) Need to provide that employers' and workers' organisations should have the right to draw up their constitutions and rules, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

(2) Need to provide further that the public authorities should refrain from any interference which would restrict this right or impede the organisations in the lawful exercise of this right.

4. Need to provide that employers' and workers' organisations may not be dissolved or suspended by administrative authority.

5. Need to recognise the right of employers' and workers' organisations to establish federations and confederations of such organisations and to affiliate with international organisations of employers and workers.

6. Need to provide that the guarantees defined in paragraphs 2, 3 and 4 with regard to the establishment, functioning, dissolution and suspension of employers' and workers' organisations should apply to federations and confederations of such organisations.

7. Need to provide that the acquisition of legal personality by employers' and workers' organisations should not be made subject to conditions of such a character as to restrict freedom of association as hereinbefore defined.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs de façon à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à:

i) Favoriser la constitution de syndicats placés sous le contrôle d'employeurs;

ii) Intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement;

iii) Refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

10. Les organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par l'article 9 ci-dessus.

LISTE DES POINTS DESTINÉS À SERVIR DE BASE À L'ADOPTION D'UNE OU DE PLUSIEURS CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL EN 1948

I. Liberté syndicale

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention internationale concernant la liberté syndicale.

2. Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs, sans discrimination d'aucune sorte, doivent avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, sans autorisation préalable.

3. 1) Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action;

2) Nécessité de prévoir en outre que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

4. Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative.

5. Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

6. Nécessité de prévoir que les garanties définies par les paragraphes 2, 3 et 4 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

7. Nécessité de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne doit pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

8. Desirability of providing that the acquisition and exercise of the rights as outlined in this part should not exempt employers' and workers' organisations from their full share of responsibilities and obligations.

II. Protection of the right to organise

1. Desirability of drawing up a proposed convention concerning the protection of the right to organise.

2. Need to provide that where full and effective protection is not already afforded, appropriate measures should be taken to enable guarantees to be provided for the exercise of the right of freedom of association without fear of intimidation, coercion or restraint from any source.

3. Desirability of making such provision as may be necessary for the establishment of appropriate agencies for the purpose of ensuring the protection of the right of association.

RESOLUTION CONCERNING THE AGENDA OF THE 1948 SESSION OF THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE

The Conference,

Having approved the report of the Committee appointed to consider the seventh item on its agenda,

Decides:

(1) To place on the agenda of its next general session, the question of freedom of association and of the protection of the right to organise with a view to the adoption of one or several conventions at that session, and

(2) To place on the agenda of its next general session, as one item for first discussion: the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively, collective agreements, conciliation and arbitration and co-operation between the public authorities and employers' and workers' organisations.

RESOLUTION CONCERNING INTERNATIONAL MACHINERY FOR SAFEGUARDING FREEDOM OF ASSOCIATION

The Conference,

(1) Recalling the references to freedom of association in the Declaration of Philadelphia and the Constitution of the International Labour Organisation, reaffirms belief in and attachment to the principle of freedom of association in all countries as an essential element in those wider personal freedoms which are the foundation of peace, prosperity and happiness;

(2) Is concerned at the widespread reports that conditions may exist prejudicial to freedom of association in many countries;

(3) Feels that steps should be taken to encourage, expand and unversally establish freedom of association both by reminding Governments of all States, whether members of the ILO or not, of their obligations in this respect under the

8. Opportunité de prévoir que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne doivent pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit syndical

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention sur la protection du droit syndical.

2. Nécessité de prévoir que, si une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées doivent être prises en vue de garantir l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte, quelle qu'en soit la provenance.

3. Opportunité de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

RÉSOLUTION CONCERNANT L'ORDRE DU JOUR DE LA SESSION DE 1948 DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La Conférence,

Après avoir approuvé le rapport de la commission nommée pour examiner la septième question à l'ordre du jour;

Décide:

1. D'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale la question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session;

2. D'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale, comme une question en vue d'une première discussion, l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

RÉSOLUTION CONCERNANT UN ORGANISME INTERNATIONAL DE SAUVEGARDE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La Conférence,

1. Rappelant la mention qui a été faite de la liberté d'association dans la Déclaration de Philadelphie et dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail, affirme à nouveau sa foi et son attachement à l'égard du principe de la liberté d'association dans tous les pays, élément essentiel des libertés personnelles sur lesquelles sont fondés la paix, la prospérité et le bonheur;

2. Exprime son appréhension au sujet des renseignements qui lui sont parvenus de plusieurs côtés, indiquant que des conditions préjudiciables à la liberté d'association existeraient dans de nombreux pays;

3. Estime que des mesures devraient être prises pour favoriser, développer et instituer de manière universelle la liberté d'association, d'une part, en attirant l'attention des Gouvernements de tous les Etats, membres ou non de

Constitution of the ILO and/or the Charter of the United Nations, and by other practicable means;

(4) In this connexion has noted with interest the proposals made by the WFTU and the AF of L for the establishment of international machinery for safeguarding freedom of association, and feels that these proposals deserve close and careful examination;

(5) Recognises that the proposals raise issues of great complexity and difficulty including, for example,

(i) Questions involving the sovereignty of States;

(ii) The relationship of any such machinery to the proposals under examination by the United Nations for giving effect to a bill of rights and establishing machinery for supervising the exercise of other fundamental freedoms, including freedom of speech, of information and of lawful assembly;

(iii) The composition, scope, powers (including powers of inquiry and investigation) and procedure of the proposed machinery;

(iv) The authority under which the proposed machinery would act.

(6) Considers it essential to give to such questions, which may involve changes in the inter-relationship of States, the detailed examination and careful preparation which they merit and without which any international action would be bound to fail and likely to leave the situation worse than it is at present;

(7) Recognises however that the establishment in consultation with the United Nations of permanent international machinery may be an indispensable condition for the full observance of freedom of association throughout the world and that any such machinery should, if established, operate under the guarantees provided by the tripartite Constitution of the International Labour Organisation;

(8) Accordingly requests the Governing Body to examine this question in all its aspects and to report back to the Conference at the thirty-first session in 1948.

Speeches delivered before the International Labour Conference on 11 July 1947 by Mr. Léon Jouhaux, Reporter and Mr. Louis E. Cornil, Deputy-Reporter, of the Committee on freedom of association

Mr. JOUHAUX, workers' delegate, France; Reporter of the Committee on freedom of association (*Interpretation*): I should like briefly to submit the report on the question of freedom of association and industrial relations. In submitting the report and asking you to accept it

l'OIT, sur les obligations qui découlent pour eux sous ce rapport de la constitution de l'OIT ou de la Charte des Nations Unies, d'autre part, en recourant à tout autre moyen utile;

4. A pris note avec intérêt, à cet égard, des propositions faites par la Fédération américaine du travail en vue de l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association, et estime que ces propositions méritent un examen approfondi et attentif;

5. Reconnaît que ces propositions soulèvent des problèmes particulièrement complexes et difficiles, tels que, par exemple:

i) Des questions mettant en cause la souveraineté des Etats;

ii) Le rapport pouvant exister entre un tel organisme et les propositions actuellement examinées par les Nations Unies aux fins de faire porter effet à une déclaration des droits de l'homme et d'instituer un organisme de sauvegarde de l'exercice d'autres libertés fondamentales, notamment la liberté de parole, d'information et de la liberté de réunion pour toutes fins non contraires aux lois;

iii) La composition, le champ d'activité, les pouvoirs (y compris les pouvoirs d'enquête et d'investigation) et la procédure de l'organisme projeté;

iv) L'autorité en vertu de laquelle l'organisme projeté exercerait son action.

6. Considère qu'il est essentiel de vouer à ces questions, qui pourraient entraîner des changements dans les relations mutuelles des Etats, l'examen détaillé et la préparation attentive qu'elles méritent et sans lesquels toute action internationale serait condamnée à l'échec et risquerait de rendre la situation encore plus sérieuse qu'elle ne l'est à présent;

7. Reconnaît, toutefois, que l'établissement, en consultation avec les Nations Unies, d'un organisme international permanent paraît être une condition indispensable pour le respect intégral de la liberté d'association dans le monde entier, et que tout organisme de ce genre devrait, une fois établi, exercer une action sous les garanties offertes par la constitution tripartite de l'Organisation internationale du Travail;

8. En conséquence, invite le Conseil d'administration à examiner la question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa trente et unième session en 1948.

Discours prononcés le 11 juillet 1947 devant la Conférence internationale du travail par M. Léon Jouhaux et par M. Louis E. Cornil, respectivement Rapporteur et Rapporteur adjoint de la Commission de la liberté d'association

M. JOUHAUX, délégué des travailleurs, France, Rapporteur de la Commission de la liberté d'association: Je voudrais présenter brièvement le rapport sur la question de la liberté d'association et des relations industrielles. En vous demandant de le voter unanimement, nous

unanimously we are not merely asking the Conference to confirm a principle which has been affirmed repeatedly and which is solemnly inscribed both in Part XIII of the Treaty of Versailles, in the various Declarations which the International Labour Organisation has subsequently made during more than twenty years, and in the Declaration of Philadelphia, a principle moreover which has been implicitly accepted in the Declarations of the United Nations at San Francisco and elsewhere.

If that were all it would be a purely formal matter which would have very little consequence. What is important, however, in the report which is submitted to you is not merely what is contained in the report but what it represents and the spirit which inspired the text that has been adopted.

There can be no doubt that the International Labour Organisation cannot be static. It must follow from day to day the development of human life, because the whole of its activity is based on daily life and is intended to alter the conditions of living. It would be of little use for us to declare that the International Labour Organisation is a democratic body and that it must serve democracy, if we do not mean to declare implicitly that if democracy is the best of the regimes it is because it is a regime which is constantly developing and that the necessities of human life force democracy to adapt itself to new conditions and to give effect to the principles of democracy in legislation which will ensure strict application and unity of interpretation.

The International Labour Organisation must obviously act in the same way. It is true that we must state today—as is mentioned in the report, and the resolutions take account of the fact—that unfortunately, in a certain number of countries the situation calls for criticism and for a demand that obligations should be observed. In a certain number of countries, to put it mildly, there is a certain fanciful interpretation of what freedom of association means. There are countries in which freedom of association is interpreted solely in the light of the political attitude of the country in question. That is not a correct or logical interpretation, nor is it a democratic interpretation. When a freedom has been recognised and is applied, it is no longer subject to any limits or restraints because of political reasons. Provided that that liberty does not interfere with the general interests of the collectivity in which it exists, then freedom of association, must, if I may use a pleonasm, be free.

There can be no doubt that at the present time there are still too many Governments which tend to consider that they should grant freedom of association only very parsimoniously and that when freedom of association seems to become dangerous for certain interests they have the right to stop it abruptly by suspending its application, or what is still more serious by throwing into jail the militant leaders of the workers who stand for that freedom.

That is a standpoint which the International Labour Organisation and the International Labour Conference cannot accept. Consequently,

n'entendons pas demander à la Conférence de faire un acte de confirmation de principes maintes fois affirmés, principes qui se trouvent solennellement inscrits à la fois dans la partie XIII du Traité de Versailles, dans les différentes déclarations que le Bureau international du Travail a eu l'occasion de faire depuis plus de vingt années, dans la Déclaration de Philadelphie et qui, enfin, ont été affirmés aussi — tout au moins implicitement — dans les déclarations des Nations Unies à San-Francisco et ailleurs.

S'il ne s'agissait que d'une affirmation, ce serait un acte purement formel, sans beaucoup de conséquences. Ce qui importe, dans le rapport qui vous est présenté, c'est non seulement ce qui s'y trouve inscrit, mais ce que représente l'esprit qui se dégage des formules adoptées.

Il est bien certain que le Bureau international du Travail ne saurait être une organisation statique et qu'il doit suivre, au jour le jour, le développement de la vie, puisque en réalité toute son activité est basée sur la vie et tend à améliorer, dans le sens d'une plus grande justice, les conditions mêmes de la vie. Il ne servirait à rien de déclarer que le Bureau international du Travail est une organisation démocratique, qu'elle doit servir la démocratie, si nous n'entendions pas déclarer implicitement que, si la démocratie est le meilleur des régimes, c'est parce que c'est un régime en perpétuel devenir, traduisant les nécessités de la vie par plus de mieux-être et de liberté, et les consacrant par des textes de loi qui leur donnent autorité d'application en même temps qu'une unité d'interprétation.

Le Bureau international du Travail, sur le plan international, doit évidemment agir de la même façon. Nous devons déclarer aujourd'hui — le rapport le constate et les résolutions votées en ont tenu compte — qu'il existe encore malheureusement, dans un certain nombre de pays, une situation qui appelle la réprobation, car elle méconnaît les engagements pris. Il y a dans certains pays une interprétation que j'appellerai, pour être respectueux, un peu fantaisiste, de ce que doit être la liberté syndicale. Il est encore des pays où l'on interprète la liberté syndicale à la lumière exclusive des positions politiques que l'on occupe. Ce n'est là, ni une interprétation exacte et logique, ni une interprétation démocratique. Une liberté, lorsqu'elle a été reconnue, lorsqu'elle se trouve appliquée, ne doit subir aucune contrainte en raison d'opinions politiques, pourvu qu'elle ne porte pas atteinte à l'intérêt général de la collectivité dans laquelle elle s'exprime. La liberté syndicale — si j'ose employer ce pléonasme — doit être libre.

Il est bien certain qu'à l'heure actuelle, trop de Gouvernements encore sont enclins à considérer qu'ils ne doivent accorder la liberté syndicale qu'avec parcimonie et qu'ils ont le droit, lorsque cette liberté devient dangereuse pour certains intérêts, d'y mettre fin brusquement, en suspendant son application, ou bien, ce qui est plus grave encore, en incarcérant les militants ouvriers qui parlent en son nom.

Ce n'est pas là une notion que le Bureau international du Travail et la Conférence internationale du travail peuvent accepter. Il

this Organisation must, by a decision of the Conference, point out that certain sanctions must exist to guarantee the enforcement of the liberty which has been granted. The resolutions which are to be voted on must serve as a basis for the institution of an international labour convention because we intend by that means to provide an international guarantee for the enforcement of this freedom.

Moreover, we want it to be clearly understood that the States members of this Organisation are the Governments which asked to become members of the Organisation and which undertake to respect the freedoms which are at the basis of this institution. They must not only apply those freedoms which are laid down in an international convention because of the obligations to which they have become a party but, if you will permit the expression, they must feel themselves obliged to respect them by that international compulsion which will exist for them.

It is essential to make some declaration to this effect when we find that since 1919 there have been several failures to carry out obligations which have been accepted. We have found that freedom of association has not been respected everywhere. We have been obliged to note that the interpretation of the obligations undertaken is sometimes of too political a nature and not sufficiently liberal. While it is necessary for men to be subject to certain restraints, it is also essential for Governments to feel that they are subject to certain restraints. It is for that reason that we decided there should be an international convention and at the same time ask that the possibility of setting up a supervisory body to safeguard the enforcement of that particular convention should be considered.

I should like here to submit an idea to you which some may think rather original or rather daring, but which to me seems to be something that is bound to come in the future. Men's actions must always anticipate the future, and I therefore feel myself bound to submit this idea to you.

The Economic and Social Council transmitted to us the request drawn up by the World Federation of Trade Unions. If was the Economic and Social Council which asked the Office and the Organisation to consider the question and to express an opinion. The question having come before it, the Organisation felt that it was desirable to go further than giving an opinion, and that it could solve the problem, within its competence, not only by doctrine but by legislation. It has indicated that it is prepared to draw up a convention on this question. In referring back the decision of the Conference and the report which you are about to adopt to the Economic and Social Council, the International Labour Organisation has not finished with the question. It will continue to study it next year. But would it not be possible in the meantime for the report and decisions of the Conference to be transmitted also, by the Economic and Social Council, to the Assembly of the United Nations, so that the Assembly can express its opinion on them? If that could be done, we should have

convient donc que le Bureau international du Travail, par une décision de la Conférence, indique que certaines sanctions doivent accompagner les engagements pris. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé que les résolutions qui seront votées servent de base à l'établissement d'une convention internationale du travail. Par là, nous entendons apporter la caution internationale et la garantie internationale à l'application de cette liberté.

D'autre part, nous entendons également que les Gouvernements qui adhèrent au Bureau international du Travail et ceux qui demanderont leur adhésion prendront par conséquent l'engagement de respecter les libertés qui sont à la base de l'institution, demain consacrées par des conventions internationales du travail, devront non seulement appliquer ces libertés en raison même des engagements qu'ils auront souscrits mais, permettez-moi cette expression, se sentir obligés d'en respecter le libre exercice par la contrainte internationale qui pèsera sur eux.

Il est indispensable de faire aujourd'hui une déclaration car, depuis 1919, nous avons été obligés de prendre acte des manquements aux engagements pris, obligés de constater que la liberté syndicale n'a pas été respectée partout, obligés de constater que l'interprétation de ces engagements est quelquefois trop politique et insuffisamment libérale. Ainsi donc, s'il est nécessaire pour les hommes de sentir peser sur eux une certaine contrainte, cela est nécessaire pour les Gouvernements. C'est la raison pour laquelle nous avons opiné dans le sens d'une convention internationale et que nous avons demandé en même temps que soit examinée la possibilité de constituer un organe de contrôle en vue de l'application de cette convention.

J'ouvre ici une parenthèse pour vous faire part d'une idée que certains estimeront peut-être originale, que d'autres jugeront peut-être un peu trop osée, mais qui m'apparaît, à moi, comme une préfiguration d'un avenir proche. Et comme l'action des hommes doit toujours anticiper sur l'histoire écrite, je me crois tenu de vous communiquer cette idée.

C'est le Conseil économique et social qui a transmis au Bureau international du Travail la demande formulée par la Fédération syndicale mondiale. C'est le Conseil économique et social qui a demandé au Bureau international du Travail d'examiner cette question et de lui donner un avis. S'étant saisi de cette question, le Bureau international du Travail a estimé qu'il devait aller plus loin qu'un avis et qu'il devait apporter, selon sa compétence même, une solution à la question posée, non seulement de doctrine, mais de droit. Il a indiqué qu'il était prêt à élaborer une convention internationale du travail sur la question. En renvoyant la décision de la Conférence et le rapport que vous allez adopter au Conseil économique et social, le Bureau international du Travail ne se désiste pas de la question, puisqu'il continuera à l'étudier l'année prochaine sous la forme d'une convention. Mais il n'est pas impossible que, dans l'intervalle, le rapport et la décision de la Conférence soient transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies et que celle-ci soit

combined action by the International Labour Organisation and by the United Nations, not through any intermediary bodies, but by the sovereign bodies of the two Organisations.

In that way the international convention on freedom of association could be established on principles discussed and accepted by this Conference, and also accepted by the General Assembly of the United Nations. Therefore, quite apart from the incomplete constitution of this Organisation and that of the United Nations, there would be universal obligations accepted by the States which would grant us much greater security than exists at present.

I consider that such a procedure is perfectly possible and that it could be carried out without in any way infringing the independence of this Organisation and the sovereignty of the International Labour Conference. When we speak of co-operation, we must think of establishing a groundwork for such co-operation, and I would point out that co-operation means joint action. We can co-operate fully between this Organisation and the United Nations, and I think the procedure I have suggested should be considered and can be applied. I am all the more of this opinion from the point of view of the future of freedom of association, which already has been laid down in the constitution of certain countries, and which is gradually evolving and being generally applied. This evolution depends on economic factors which are largely a matter for the United Nations.

It is essential that on these points the United Nations should also be invited to co-operate with this Organisation. If that were done we would arrive at a unity of views, and consequently a unity of action, the influence of which would be the best possible guarantee of freedom of association, and would ensure not only the further development of the rights and responsibilities of trade unions and their members, but would be a great step forward towards the establishment of peace.

What we are doing today is merely a beginning. I would not say that we on the workers' side are completely satisfied. There can be no doubt that the wording included in this report falls short of what exists in many of our countries. It is equally certain that in some countries the situation falls short of what is included in the text before you. It cannot, however, be said that the International Labour Conference has repeated the old adage and that the mountain has given birth to a mouse. It has given birth to an incomplete text, which is not entirely in harmony with itself because of the hesitations and reservations, much too timid, that have been expressed within the Committee and because of the fact that we cannot see the distant future. We must remember that in the near future there must be far greater expansion of the ideas to which were are giving expression today.

appelée à émettre son opinion quant au rapport et aux résolutions. S'il pouvait en être ainsi, nous aurions en quelque sorte une conjugaison de l'action du Bureau international du Travail et de celle des Nations Unies, et cela non pas par des organes interposés, mais par les deux assemblées souveraines elles-mêmes.

Il serait acquis, de cette façon, que la convention internationale que nous voterions, l'année prochaine, sur la liberté syndicale repose sur des principes approuvés par la Conférence internationale du travail et par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il y aurait ainsi internationalement, en dehors du caractère universel incomplet de notre organisation et de celle des Nations Unies, des engagements qui donneraient à la convention une autorité beaucoup plus grande et, par cela même, des garanties supplémentaires.

Je pense qu'une telle procédure n'est pas exclue et qu'il peut être possible de la réaliser sans attenter à l'indépendance du Bureau international du Travail et à la souveraineté de la Conférence internationale et de celle des Nations Unies. Quand nous parlons de collaboration, il faut bien penser à établir les bases mêmes de cette coopération qui, permettez-moi de le dire, s'établit effectivement et efficacement dans l'action. Pour une action déterminée, nous pouvons, Bureau international du Travail et Nations Unies, collaborer pleinement. Je pense que ce sont là des idées qui doivent être retenues pour être réalisées. D'autant plus qu'en ce qui concerne la liberté syndicale, c'est-à-dire l'action syndicale, l'évolution déjà inscrite dans la constitution de certains pays et qui devient de plus en plus générale repose sur des facteurs économiques relevant en grande partie des Nations Unies.

Il est indispensable que, dans ces domaines, Nations Unies et Bureau international du Travail soient appelés à collaborer. S'il en était ainsi, nous arriverions à une unité de but et, par voie de conséquence, à une unité d'action dont l'influence serait prépondérante, à la fois en ce qui concerne la garantie des libertés syndicales et le développement même des droits et des responsabilités nouvelles, dans la gestion économique des organisations syndicales et de leurs membres et — je l'affirme avec non moins de netteté — en ce qui concerne la construction de la paix.

Ce que nous allons faire aujourd'hui n'est qu'un commencement. Certes, je ne dirai pas que ce commencement nous donne, à nous travailleurs, complète satisfaction. Il est certain que les formules qui figurent dans ce rapport sont dépassées de bien loin dans beaucoup de nos pays. Il n'est pas moins certain que, pour un certain nombre de pays, elles sont encore au delà de la situation existante. On peut toutefois déclarer que la Conférence internationale du travail a fait mentir l'adage du poète: la montagne n'a pas accouché d'une souris. Elle a accouché d'un texte qui n'est pas complet, qui ne s'harmonise pas de façon totale, en raison des réticences et des réserves qui ont été exprimées au sein de la Commission et qui résultent de ce que l'on ne sait pas voir l'avenir à longue échéance, qu'on ne le regarde qu'auprès de soi, dans son ombre même, sans penser que demain doit être fait d'une audace beaucoup plus grande.

Nevertheless the report as it stands gives us a certain satisfaction. It establishes once again the principle of freedom of association, but I think it also adds the idea of a certain sanction to guarantee its application and protect us against those who in the future give a false interpretation to the principles to which they are at present giving their support. I hope in the text of the Convention we may get further progress and that we will get a greater unity of view within this Organisation. If according to the procedure I have suggested we can get agreement by the United Nations to the principles in question, then we will have made a great step forward, and we can look to the future with much more assurance. Might I venture to ask you to have rather bolder ideas than those which have so far guided us?

Il est certain, cependant, que le rapport, tel qu'il est, nous apporte une certaine satisfaction. Il consacre une fois de plus la liberté syndicale; mais il comporte aussi, je pense, l'idée d'une sanction pour ceux qui considéreraient pouvoir, demain, interpréter, avec autant de fantaisie qu'ils l'ont fait hier, les engagements pris. Le rapport exprime un certain nombre de vues d'avenir qui, j'espère, pourront être insérées dans un texte de convention et donneront ainsi, aux décisions de l'Organisation internationale du Travail, une unité d'action qu'elles ne lui donnent pas à l'heure actuelle. Et si, selon la procédure que j'indique, elles peuvent s'inscrire en accord avec une décision de principe des Nations Unies, nous aurons alors atteint un grand but, réalisé un grand progrès. Oserais-je vous demander, Messieurs, d'avoir pour ce moment, des idées un peu plus audacieuses?

Freedom of association began to be acquired in the middle of the nineteenth century. Since that time the trade union organisations have struggled to secure respect for their freedom and to obtain its respect by Governments and by employers. That freedom of association now spreads over a wider field and is concerned not only with the defence of the interests of the workers but with the defence of the general interests of the community and the general interest of peace because of the responsibilities it imposes on the trade unions in the part they play in economic life and in the historical development of every country.

Je veux encore ajouter un mot. La conquête de la liberté syndicale a commencé depuis le milieu du XIXème siècle. Dès cette époque, les organisations syndicales ouvrières ont lutté pour faire respecter leur liberté, pour l'imposer à leurs Gouvernements, pour obtenir que les employeurs s'inclinent devant l'exercice de cette liberté. Aujourd'hui, cette liberté syndicale s'étend sur un champ plus vaste; elle ne vise plus seulement à la défense des intérêts spécifiquement ouvriers; elle vise à la défense des intérêts généraux des collectivités et de l'intérêt général de la paix, par l'engagement de la responsabilité des organisations syndicales dans la gestion économique nationale et internationale, c'est-à-dire dans la construction de l'histoire.

We are advancing towards a new world. The new world cannot be born and grow unless freedom of association is the keystone.

Nous allons vers un monde nouveau. Le monde nouveau ne peut naître, ne peut se développer sans que la liberté syndicale, dans son sens le plus large, en soit la clef de voûte.

Mr. CORNIL, employers' delegate, Belgium; Deputy Reporter of the Committee on freedom of association (*Interpretation*): After the brilliant speech you have just heard, I do not wish to take up too much of your time. As Assistant Reporter, however, I have the privilege of making one or two further comments, and I am too conscious of the importance of our conclusions to wish to give up this privilege.

M. CORNIL, délégué des employeurs, Belgique, Rapporteur adjoint de la Commission de la liberté d'association: Je m'en voudrais, après le brillant exposé que vous venez d'entendre, d'abuser de votre patience. Ma qualité de Rapporteur adjoint me confère cependant le privilège de formuler ici encore quelques commentaires, et je suis trop conscient de l'importance des conclusions de nos débats pour songer à renoncer à user de ce privilège.

The problem of freedom of association is absolutely fundamental for this Organisation. It there were not freedom of association, it could not survive. This is proved by the fact that it is those nations which are farthest from respecting such liberty which are not associated with this Organisation, or doubt the value of being members of it.

Le problème de la liberté d'association est absolument fondamental pour l'Organisation internationale du Travail. Sans liberté d'association, l'Organisation internationale du Travail ne pourrait survivre. On en trouve la preuve dans le fait que ce sont précisément les nations les moins respectueuses de cette liberté qui ne font pas partie de notre organisation ou qui mettent le plus en doute l'utilité d'en faire partie.

We need not be surprised, therefore, but should be very gratified, to find that from the outset our Committee was unanimous in recognising the principle of freedom of association.

On peut donc se réjouir, mais nullement s'étonner, en constatant que notre Commission a, dès l'ouverture de ses débats, été unanime à reconnaître le principe de la liberté d'association.

Unfortunately freedom has no value unless it is opposed to constraint. In order to see it and appreciate its meaning, it must be placed in a frame; in the absence of certain conditions, it vanishes away like the air from a pricked balloon. Our task would be simple if it were merely

Malheureusement, la liberté n'a de valeur que si on l'oppose à la contrainte. Pour qu'elle soit perceptible, pour qu'elle ait une signification, cette liberté doit être contenue dans un cadre; elle doit s'appuyer sur certains impératifs sans lesquels elle s'évanouirait, tel le gaz d'un ballon

to draw up texts which would guarantee complete freedom of association irrespective of any restraints. It would be simple, but it would be pointless, since the exercise of complete freedom of association can be justified only if there is respect for other equally essential freedoms.

dont on aurait crevé la paroi. Notre tâche serait simple si elle devait consister à rédiger des textes qui garantissent la liberté d'association intégrale en dehors de toute contrainte. Notre tâche serait simple, dis-je, mais elle serait stérile, car l'exercice du droit de libre association ne peut se justifier que par le respect d'autres libertés tout aussi essentielles.

In asking the International Labour Organisation to place this question on the Agenda of the Conference, the Economic and Social Council of the United Nations fully understood that by its composition and the scope of its activities this Organisation was really the most qualified body to deal successfully with such a complex problem. It is therefore for us to define the framework within which freedom of association can be exercised without prejudicing the other essential liberties. In my opinion the best definition of democracy would be to say that it is the form of government which establishes the best balance between individual and collective freedoms.

En demandant à l'Organisation internationale du Travail de mettre cette question à l'ordre du jour de sa Conférence, le Conseil économique et social des Nations Unies a parfaitement compris que, par sa composition, et par le domaine de ses préoccupations, l'Organisation internationale du Travail était vraiment l'organisme le plus qualifié pour mener à bien l'examen d'un problème aussi complexe. Il nous appartient ainsi de définir le cadre dans lequel la liberté d'association peut s'exercer sans compromettre l'équilibre des libertés essentielles. A mes yeux, la meilleure définition de la démocratie consisterait à dire que c'est la forme de gouvernement qui réalise le meilleur équilibre des libertés individuelles et collectives.

It is of course possible to have very different opinions as to the relative value of these different freedoms. In this connexion there were differences of views not only between the three groups in the Committee, but between the different countries. These divergences did not reflect any insoluble incompatibility, though they meant that we in some cases had to take what were inevitably compromise decisions. That, however, only means the establishment of that balance which is characteristic of any economic arrangement.

On peut évidemment avoir des opinions fort différentes au sujet de la valeur relative de ces différentes libertés. Des divergences assez nettes son apparues à cet égard, non seulement entre nos trois groupes, mais également entre les pays. Loin d'être le reflet d'incompatibilités irrémédiables, ces divergences nous permettront d'arriver à des conclusions qui seront inévitablement des compromis mais qui, par le fait même, assureront cet équilibre qui définit toute saine démocratie.

The resolution and the report which you have before you represent an important step forward in clearing the ground, so that we may next year proceed to adopt a convention which will contain the essential principles.

La résolution et le rapport qui vous sont soumis constituent déjà un pas fort important dans cette voie. Le problème est clairement défini, des jalons sont plantés, le terrain est prêt pour que, dès l'an prochain, une convention internationale puisse déjà concrétiser l'essentiel.

Some of us are, perhaps, unduly dominated by the idea of class struggle or with the desire to protect our traditional privileges. Such a spirit can only interfere with the effectiveness of our work. It is gratifying that there is an increasing body of opinion here which realises that we are all working for a common end and that we can have confidence in each other. Our duty is to reconcile the three different points of view, political, economic and human. it is perfectly possible to reconcile the three and each of us is right in defending what it is our duty to defend, while respecting the just opinions of others.

Certains d'entre nous sont cependant encore trop imprégnés par l'esprit de lutte de classe ou par le souci de sauvegarder des privilèges traditionnels. Un tel état d'esprit ne peut qu'entretenir la méfiance et compromettrait, s'il était général, toute l'efficacité de nos travaux. Il est réconfortant de constater que nous sommes de plus en plus nombreux ici à penser que nous poursuivons tous un but commun et que celui-ci peut être approché en pleine confiance réciproque. Notre devoir est de concilier les trois points de vue, politique, économique et humain. Ces points de vue sont parfaitement conciliables et nous pouvons, chacun, défendre celui qu'il nous appartient de défendre, tout en accordant aux autres toute la considération qu'ils méritent.

I should not like to leave this rostrum without paying a tribute to the staff of the Office, which achieved a remarkable feat in letting us have all the necessary documents in a very short space of time. And if we can rejoice in the spirit which reigned in our Committee, that was due, as every one of us will agree, to the exceptional ability of our Chairman, the Hon. David A. Morse.

Je ne veux pas quitter cette tribune sans rendre hommage au personnel du BIT, qui a réalisé un tour de force en nous fournissant dans des délais extrêmement courts tous les documents qui nous étaient nécessaires. Au surplus, si nous pouvons nous réjouir de l'état d'esprit qui a régné dans notre Commission, nous le devons, vous en conviendrez tous, aux qualités exceptionnelles dont a fait preuve notre Président, l'Honorable David A. Morse.

Document n° 149

CIT, 30e session, 1947, Compte rendu des travaux, Rapport de la Commission de la liberté d'association, pp. 282-290

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, 1948

DIX-NEUVIÈME SÉANCE

Vendredi 11 juillet 1947, 9 heures 45

Présidence de M. Hambro

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION [1]

Le PRÉSIDENT — L'ordre du jour appelle l'examen du rapport de la Commission de la liberté d'association.

M. JOUHAUX *(délégué des travailleurs, France ; rapporteur de la Commission de la liberté d'association)* — Je voudrais présenter brièvement le rapport sur la question de la liberté d'association et des relations industrielles. En vous demandant de le voter unanimement, nous n'entendons pas demander à la Conférence de faire un acte de confirmation de principes maintes fois affirmés, principes qui se trouvent solennellement inscrits à la fois dans la Partie XIII du Traité de Versailles, dans les différentes déclarations que le Bureau international du Travail a eu l'occasion de faire depuis plus de vingt années, dans la Déclaration de Philadelphie et qui, enfin, ont été affirmés aussi — tout au moins implicitement — dans les déclarations des Nations Unies à San-Francisco et ailleurs.

S'il ne s'agissait que d'une affirmation, ce serait un acte purement formel, sans beaucoup de conséquences. Ce qui importe, dans le rapport qui vous est présenté, c'est non seulement ce qui s'y trouve inscrit, mais ce que représente l'esprit qui se dégage des formules adoptées.

Il est bien certain que le Bureau international du Travail ne saurait être une organisation statique et qu'il doit suivre, au jour le jour, le développement de la vie, puisqu'en réalité toute son activité est basée sur la vie et tend à améliorer, dans le sens d'une plus grande justice, les conditions mêmes de la vie. Il ne servirait à rien de déclarer que le Bureau international du Travail est une organisation démocratique, qu'elle doit servir la démocratie, si nous n'entendions pas déclarer implicitement que, si la démocratie est le meilleur des régimes, c'est parce que c'est un régime en perpétuel devenir, traduisant les nécessités de la vie par plus de mieux-être et de liberté, et les consacrant par des textes de loi qui leur donnent autorité d'application en même temps qu'une unité d'interprétation.

Le Bureau international du Travail, sur le plan international, doit évidemment agir de la même façon. Nous devons déclarer aujourd'hui — le rapport le constate et les résolutions votées en ont tenu compte — qu'il existe encore malheureusement, dans un certain nombre de pays, une situation qui appelle la réprobation, car elle méconnaît les engagements pris. Il y a dans certains pays une interprétation que j'appellerai, pour être respectueux, un peu fantaisiste, de ce que doit être la liberté syndicale. Il est encore des pays où l'on interprète la liberté syndicale à la lumière exclusive des positions politiques que l'on occupe. Ce n'est là, ni une interprétation exacte et logique, ni une interprétation démocratique. Une liberté, lorsqu'elle a été reconnue, lorsqu'elle se trouve appliquée, ne doit subir aucune contrainte en raison d'opinions politiques, pourvu qu'elle ne porte pas atteinte à l'intérêt général de la collectivité dans laquelle elle s'exprime. La liberté syndicale — si j'ose employer ce pléonasme — doit être libre. Il est bien certain qu'à l'heure actuelle, trop de gouvernements encore sont enclins à considérer qu'ils ne doivent accorder la liberté syndicale qu'avec parcimonie et qu'ils ont le droit, lorsque cette liberté devient dangereuse pour certains intérêts, d'y mettre fin brusquement, en suspendant son application, ou bien, ce qui est plus grave encore, en incarcérant les militants ouvriers qui parlent en son nom.

Ce n'est pas là une notion que le Bureau international du Travail et la Conférence internationale du Travail peuvent accepter. Il convient donc que le Bureau international du Travail, par une décision de la Conférence, indique que certaines sanctions doivent accom-

[1] Voir *Troisième partie, Annexe X.*

pagner les engagements pris. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé que les résolutions qui seront votées servent de base à l'établissement d'une convention internationale du travail. Par là, nous entendons apporter la caution internationale et la garantie internationale à l'application de cette liberté. D'autre part, nous entendons également que les gouvernements qui adhèrent au Bureau international du Travail et ceux qui demanderont leur adhésion prendront par conséquent l'engagement de respecter les libertés qui sont à la base de l'institution, demain consacrées par des conventions internationales du travail, devront non seulement appliquer ces libertés en raison même des engagements qu'ils auront souscrits, mais, permettez-moi cette expression, se sentir obligés d'en respecter le libre exercice par la contrainte internationale qui pèsera sur eux. Il est indispensable de faire aujourd'hui une déclaration car, depuis 1919, nous avons été obligés de prendre acte des manquements aux engagements pris, obligés de constater que la liberté syndicale n'a pas été respectée partout, obligés de constater que l'interprétation de ces engagements est quelquefois trop politique et insuffisamment libérale. Ainsi donc, s'il est nécessaire pour les hommes de sentir peser sur eux une certaine contrainte, cela est nécessaire pour les gouvernements. C'est la raison pour laquelle nous avons opiné dans le sens d'une convention internationale et nous avons demandé en même temps que soit examinée la possibilité de constituer un organe de contrôle en vue de l'application de cette convention.

J'ouvre ici une parenthèse pour vous faire part d'une idée que certains estimeront peut-être originale, que d'autres jugeront peut-être un peu trop osée, mais qui m'apparaît, à moi, comme une préfiguration d'un avenir proche. Et comme l'action des hommes doit toujours anticiper sur l'histoire écrite, je me crois tenu de vous communiquer cette idée. C'est le Conseil économique et social qui a transmis au Bureau international du Travail la demande formulée par la Fédération syndicale mondiale. C'est le Conseil économique et social qui a demandé au Bureau international du Travail d'examiner cette question et de lui donner un avis. S'étant saisi de cette question, le Bureau international du Travail a estimé qu'il devait aller plus loin qu'un avis et qu'il devait apporter, selon sa compétence même, une solution à la question posée, non seulement de doctrine, mais de droit. Il a indiqué qu'il était prêt à élaborer une convention internationale du travail sur la question. En renvoyant la décision de la Conférence et le rapport que vous allez adopter au Conseil économique et social, le Bureau international du Travail ne se désiste pas de la question, puisqu'il continuera à l'étudier l'année prochaine sous la forme d'une convention. Mais il n'est pas impossible que, dans l'intervalle, le rapport et la décision de la Conférence soient transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies et que celle-ci soit appelée à émettre son opinion quant au rapport et aux résolutions. S'il pouvait en être ainsi, nous aurions en quelque sorte une conjugaison de l'action du Bureau international du Travail et de celle des Nations Unies, et cela non pas par des organes interposés, mais par les deux assemblées souveraines elles-mêmes. Il serait acquis aussi, de cette façon, que la convention internationale que nous voterions, l'année prochaine, sur la liberté syndicale repose sur des principes approuvés par la Conférence internationale du Travail et par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il y aurait ainsi internationalement, en dehors du caractère universel incomplet de notre Organisation et de celle des Nations Unies, des engagements qui donneraient à la convention une autorité beaucoup plus grande et, par cela même, des garanties supplémentaires. Je pense qu'une telle procédure n'est pas exclue et qu'il peut être possible de la réaliser sans attenter à l'indépendance du Bureau international du Travail et à la souveraineté de la Conférence internationale et de celle des Nations Unies. Quand nous parlons de collaboration, il faut bien penser à établir les bases mêmes de cette coopération qui, permettez-moi de le dire, s'établit effectivement et efficacement dans l'action. Pour une action déterminée, nous pouvons, Bureau international du Travail et Nations Unies, collaborer pleinement. Je pense que ce sont là des idées qui doivent être retenues pour être réalisées. D'autant plus qu'en ce qui concerne la liberté syndicale, c'est-à-dire l'action syndicale, l'évolution déjà inscrite dans la Constitution de certains pays et qui devient de plus en plus générale repose sur des facteurs économiques relevant en grande partie des Nations Unies.

Il est indispensable que, dans ces domaines, Nations Unies et Bureau international du Travail soient appelés à collaborer. S'il en était ainsi, nous arriverions à une unité de but et, par voie de conséquence, à une unité d'action dont l'influence serait prépondérante à la fois en ce qui concerne la garantie des libertés syndicales et le développement même des droits et des responsabilités nouvelles, dans la gestion économique, des organisations syndicales et de leurs membres, et — je l'affirme avec non moins de netteté — en ce qui concerne la construction de la paix.

Ce que nous allons faire aujourd'hui n'est qu'un commencement. Certes, je ne dirai pas que ce commencement nous donne, à nous travailleurs, complète satisfaction. Il est certain que les formules qui figurent dans ce rapport sont dépassées de bien loin dans beaucoup de nos pays. Il n'est pas moins certain que, pour un certain nombre de pays, elles sont encore au delà de la situation existante. On peut toutefois déclarer que la Conférence internationale du Travail a fait mentir l'adage du poète : la montagne n'a pas accouché d'une souris. Elle a accouché d'un texte qui n'est pas complet, qui ne s'harmonise pas de façon totale, en raison des réticences et des réserves qui ont été exprimées au sein de la Commission et qui résultent de ce que l'on ne sait pas voir l'avenir à longue échéance, qu'on ne le regarde qu'auprès de soi, dans son ombre même, sans penser que demain doit être fait d'une audace beaucoup plus grande.

Il est certain, cependant, que le rapport, tel qu'il est, nous apporte une certaine satisfac-

tion. Il consacre une fois de plus la liberté syndicale ; mais il comporte aussi, je pense, l'idée d'une sanction pour ceux qui considéreraient pouvoir, demain, interpréter, avec autant de fantaisie qu'ils l'ont fait hier, les engagements pris. Le rapport exprime un certain nombre de vues d'avenir qui, j'espère, pourront être insérées dans un texte de convention et donneront ainsi, aux décisions de l'Organisation internationale du Travail, une unité d'action qu'elles ne lui donnent pas à l'heure actuelle. Et si, selon la procédure que j'indique, elles peuvent s'inscrire en accord avec une décision de principe des Nations Unies, nous aurons alors atteint un grand but, réalisé un grand progrès. Oserais-je vous demander, Messieurs, d'avoir pour ce moment, des idées un peu plus audacieuses ?

Je veux encore ajouter un mot. La conquête de la liberté syndicale a commencé depuis le milieu du XIXe siècle. Dès cette époque, les organisations syndicales ouvrières ont lutté pour faire respecter leur liberté, pour l'imposer à leurs gouvernements, pour obtenir que les employeurs s'inclinent devant l'exercice de cette liberté. Aujourd'hui, cette liberté syndicale s'étend sur un champ plus vaste ; elle ne vise plus seulement à la défense des intérêts spécifiquement ouvriers ; elle vise à la défense des intérêts généraux des collectivités et de l'intérêt général de la paix, par l'engagement de la responsabilité des organisations syndicales dans la gestion économique nationale et internationale, c'est-à-dire dans la construction de l'histoire. Nous allons vers un monde nouveau. Le monde nouveau ne peut naître, ne peut se développer sans que la liberté syndicale, dans son sens le plus large, en soit la clef de voûte.

M. CORNIL *(délégué des employeurs, Belgique ; rapporteur adjoint de la Commission de la liberté d'association)* — Je m'en voudrais, après le brillant exposé que vous venez d'entendre, d'abuser de votre patience. Ma qualité de rapporteur adjoint me confère cependant le privilège de formuler ici encore quelques commentaires, et je suis trop conscient de l'importance des conclusions de nos débats pour songer à renoncer à user de ce privilège.

Le problème de la liberté d'association est absolument fondamental pour l'Organisation internationale du Travail. Sans liberté d'association, l'Organisation internationale du Travail ne pourrait survivre. On en trouve la preuve dans le fait que ce sont précisément les nations les moins respectueuses de cette liberté qui ne font pas partie de notre Organisation ou qui mettent le plus en doute l'utilité d'en faire partie.

On peut donc se réjouir, mais nullement s'étonner, en constatant que notre Commission a, dès l'ouverture de ses débats, été unanime à reconnaître le principe de la liberté d'association.

Malheureusement, la liberté n'a de valeur que si on l'oppose à la contrainte. Pour qu'elle soit perceptible, pour qu'elle ait une signification, cette liberté doit être contenue dans un cadre ; elle doit s'appuyer sur certains impératifs sans lesquels elle s'évanouirait, tel le gaz d'un ballon dont on aurait crevé la paroi. Notre tâche serait simple si elle devait consister à rédiger des textes qui garantissent la liberté d'association intégrale en dehors de toute contrainte. Notre tâche serait simple, dis-je, mais elle serait stérile, car l'exercice du droit de libre association ne peut se justifier que par le respect d'autres libertés tout aussi essentielles.

En demandant à l'Organisation internationale du Travail de mettre cette question à l'ordre du jour de sa Conférence, le Conseil économique et social des Nations Unies a parfaitement compris que, par sa composition, et par le domaine de ses préoccupations, l'Organisation internationale du Travail était vraiment l'organisme le plus qualifié pour mener à bien l'examen d'un problème aussi complexe.

Il nous appartient ainsi de définir le cadre dans lequel la liberté d'association peut s'exercer sans compromettre l'équilibre des libertés essentielles. A mes yeux, la meilleure définition de la démocratie consisterait à dire que c'est la forme de gouvernement qui réalise le meilleur équilibre des libertés individuelles et collectives.

On peut évidemment avoir des opinions fort différentes au sujet de la valeur relative de ces différentes libertés. Des divergences assez nettes sont apparues à cet égard, non seulement entre nos trois groupes, mais également entre les pays. Loin d'être le reflet d'incompatibilités irrémédiables, ces divergences nous permettront d'arriver à des conclusions qui seront inévitablement des compromis, mais qui, par le fait même, assureront cet équilibre qui définit toute saine démocratie.

La résolution et le rapport qui vous sont soumis constituent déjà un pas fort important dans cette voie. Le problème est clairement défini, des jalons sont plantés, le terrain est prêt pour que, dès l'an prochain, une convention internationale puisse déjà concrétiser l'essentiel.

Certains d'entre nous sont cependant encore trop imprégnés par l'esprit de lutte de classe ou par le souci de sauvegarder des privilèges traditionnels. Un tel état d'esprit ne peut qu'entretenir la méfiance et compromettrait, s'il était général, toute l'efficacité de nos travaux. Il est réconfortant de constater que nous sommes de plus en plus nombreux ici à penser que nous poursuivons tous un but commun et que celui-ci peut être approché en pleine confiance réciproque. Notre devoir est de concilier les trois points de vue, politique, économique et humain. Ces points de vue sont parfaitement conciliables et nous pouvons, chacun, défendre celui qu'il nous appartient de défendre, tout en accordant aux autres toute la considération qu'ils méritent.

Je ne veux pas quitter cette tribune sans rendre hommage au personnel du B.I.T., qui a réalisé un tour de force en nous fournissant dans des délais extrêmement courts tous les documents qui nous étaient nécessaires. Au surplus, si nous pouvons nous réjouir de l'état d'esprit qui a régné dans notre Commission,

nous le devons, vous en conviendrez tous, aux qualités exceptionnelles dont a fait preuve notre président, l'Honorable David A. Morse.

Interprétation : M. FUYKSCHOT *(conseiller technique des travailleurs, Pays-Bas)* — Il n'y a que peu de pays au monde qui, au cours des années d'oppression allemande, ont plus souffert de l'absence de liberté d'association que les pays de l'ouest européen dont font partie les Pays-Bas. Les autorités civiles allemandes ont tout fait pour étouffer les syndicats de notre pays et les détruire à tout jamais. Un service spécial du Front du travail allemand avait été institué pour exercer une surveillance de nos syndicats. Au début, un certain nombre de chefs syndicaux ont été chassés sans aucun préavis. Puis, au cours des années d'occupation, de nombreux spécialistes et fonctionnaires syndicaux ont été emprisonnés, fusillés, envoyés dans des camps de concentration ou des camps d'otages, et nombre d'entre eux ne sont jamais revenus. Nous savons donc exactement ce qu'entraîne l'absence de liberté dans ce domaine.

L'initiative prise par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail, qui a eu pour résultat l'élaboration du rapport du B.I.T. dont vous avez été saisis, a donc trouvé l'accueil le plus chaleureux auprès des syndicats de mon pays. On sait qu'il existe aux Pays-Bas toute une série d'organisations syndicales différenciées selon leurs croyances religieuses. Je suis moi-même représentant du mouvement protestant chrétien. Vous comprendrez, dans ces conditions, que le projet préparé par l'A.F.L. m'a particulièrement frappé par sa rédaction si claire, si précise et si appropriée. Une liberté véritable comporte le droit d'association et d'organisation en groupements divers, éducatifs, religieux, économiques, politiques et syndicaux, sans que pèse sur ces groupements la menace d'un contrôle direct ou indirect ou d'une pression quelconque de la part d'institutions gouvernementales ou autres.

C'est dans l'esprit de cette définition que j'ai moi-même étudié le texte du rapport et les projets de résolution, et j'espère sincèrement que la Conférence adoptera le rapport de la Commission. Toutefois, il faut qu'il soit bien entendu que le droit imprescriptible de créer des associations de notre choix et de nous affilier à des associations de notre choix, cette liberté véritable telle qu'elle est définie dans le projet de résolution de l'A.F.L. est à mon avis incompatible avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de notre texte. Tandis que le début de la résolution garantit aux travailleurs le droit de choisir leurs associations, le paragraphe 2 de l'article 9 exclut en fait certaines catégories de travailleurs de cette garantie. Dans ces conditions, une minorité peut se trouver tenue de s'affilier à une organisation qui ne serait pas celle de son libre choix. Je ne veux pas parler des travailleurs qui même maintenant n'ont pas conscience du devoir d'adhérer à un syndicat. Je pense à ceux qui, honnêtement, obéissant à leurs convictions profondes, ont choisi une organisation qui, pour une raison ou une autre, ne se trouve pas être la première à conclure une convention collective avec un ou des employeurs dans une branche quelconque de l'industrie. Ceux-là ne bénéficient pas de cette liberté d'association.

Je sais — et je le déplore — que je suis le seul délégué des travailleurs qui ait défendu ce point de vue au sein de la Commission. Mais cela ne saurait vous étonner, car, dans mon pays comme dans d'autres, des centaines de milliers de travailleurs chrétiens se sont affiliés à des syndicats qui, bien que représentant une minorité, étaient les seuls acceptables pour eux parce qu'ils étaient fondés sur les principes chrétiens. Vous ne serez pas surpris d'apprendre que pendant les années de l'occupation allemande, la défense du droit de créer des associations de notre choix, et d'adhérer à des associations de notre choix, nous a conduits dans les prisons et les camps allemands.

Nous n'avons pas été saisis cette année d'un texte de convention. Nous espérons qu'un tel texte nous sera présenté l'année prochaine. Je me réserve le droit de revenir alors sur ce problème, qui me paraît d'une importance capitale pour le respect intégral de la véritable liberté d'association. Sous cette seule réserve, je m'associe pleinement au rapport de la Commission.

M. TESSIER *(conseiller technique des travailleurs, France)* — Les syndicalistes chrétiens, qui ont toujours pensé que la liberté d'association fournissait le meilleur moyen d'organiser, dans un sens équitable et pacifique, les relations professionnelles, notamment par la convention collective du travail, sont heureux de constater que cette grande idée, dont l'application constitue, pour les travailleurs, l'exercice d'un droit essentiel, va recevoir la garantie d'une réglementation internationale.

Toutefois, ils tiennent pour un devoir de conscience de déclarer leur opposition catégorique à la clause qui figure, dans le projet de résolution, au paragraphe 2 de l'article 9. Ils considèrent, en effet, que cette formule de « closed shop » est absolument contraire, par elle-même, à la liberté syndicale. Ce serait donc un véritable non-sens que de lui donner, en quelque manière, une consécration sur le plan international, tandis que nos efforts doivent tendre à permettre de réaliser pleinement, effectivement, le syndicat libre dans la profession organisée.

Interprétation : M. JOSHI *(délégué des travailleurs, Inde)* — Les classes laborieuses ne peuvent réaliser leurs aspirations les plus chères qu'en s'organisant ; aussi le principe de la liberté syndicale a-t-il une importance fondamentale pour elles. Si l'Organisation internationale du Travail arrive à établir ce droit sur une base ferme et solide dans le monde entier, elle aura accompli une grande tâche. Les efforts qu'elle a déployés dans ce sens précédemment n'ont pas été couronnés de succès, mais j'espère qu'elle réussira cette fois-ci, car le besoin réel d'une réglementation internationale de la liberté syndicale se fait

sentir, à des degrés divers, dans les différentes parties du monde. Dans les pays où les classes laborieuses se sont déjà assuré une influence politique suffisante, par exemple au Royaume-Uni, le besoin pratique de la liberté syndicale est moins aigu ; mais, dans les pays où les travailleurs sont insuffisamment conscients et organisés et où leur influence politique sur le gouvernement et la législation est faible, l'établissement d'une réglementation internationale en la matière serait d'une grande utilité pratique. La liberté syndicale a été reconnue, par certaines constitutions nationales, comme un droit fondamental, bien que dans certains cas elle ait été définie avec des réserves et soumise à la législation nationale. J'estime qu'un droit fondamental, pour avoir une portée pratique, doit être défini d'une manière absolue et sans aucune réserve. Si des réserves figurent dans cette définition, le principe n'a plus qu'une portée pratique variable selon les cas. Même lorsque le principe est énoncé sans réserve dans la constitution, les tribunaux, qui ont à interpréter la constitution, veillent toujours, comme aux Etats-Unis, à ce qu'on n'abuse pas du droit accordé, ce au détriment de la communauté. Mais si un droit fondamental est énoncé comme devant faire l'objet de lois nationales, l'expérience a montré que sa valeur dépend de la force de l'opinion publique.

D'une manière générale, nous pouvons constater que, dans nos travaux de commission, l'accord s'est fait presque unanimement. Je voudrais cependant présenter ici quelques observations. L'article 2 de la Partie I a la teneur suivante : « Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ». Je préférerais, au lieu de ce projet de texte, le texte primitif du Bureau, qui ne contient aucune référence à la légalité. Il me semble, en effet, que l'on cherche ici à limiter le libre exercice du droit d'association puisque l'on fait allusion à la législation alors que, dans de nombreux pays, les éléments travailleurs n'ont pas une influence suffisante sur sa préparation. Dans ces conditions, les lois qui portent d'une façon générale sur le droit d'association ne se cantonnent pas toujours dans des limites raisonnables et mettent ainsi en danger ce droit fondamental lui-même. En faisant cette observation, je ne veux nullement dire que les organisations de travailleurs font l'objet d'un privilège et sont placées au-dessus des lois nationales, mais j'estime que l'insertion de l'adjectif « légal », à la fin de l'article 2 de la Partie I de la résolution souligne d'une façon excessive et tendancieuse la possibilité d'un exercice illégal du droit de liberté d'association reconnu par une réglementation internationale.

Il me semble que ce défaut de notre résolution compromet sa portée pratique pour les travailleurs des pays où ils n'exercent pas encore une influence politique suffisante sur les gouvernements et sur la préparation de la législation nationale. Dans mon pays, il y a plusieurs lois qui peuvent entraver l'exercice du droit de liberté d'association. Certaines de ces lois sont anciennes et ont été promulguées pour répondre aux exigences particulières d'une situation politique tendue ; mais elles ont été utilisées également pour limiter l'exercice du droit d'association. D'autres lois sont plus récentes et on a pu faire valoir qu'elles s'imposaient pour répondre aux difficultés créées par ce que nous appelons les troubles des communautés ; mais ces lois sont d'une application si générale qu'elles aussi viennent entraver l'exercice de la liberté d'association. En vertu de ces lois, des citoyens peuvent être emprisonnés et leur activité peut subir d'autres limitations. On peut exiger une autorisation préalable pour leur participation à des réunions ; les journaux, de même que les personnes qui prennent la parole en public, peuvent être l'objet d'un contrôle et d'une censure. Tant que subsisteront de telles mesures législatives, il existera au moins autant de possibilités pour le gouvernement de faire obstacle au droit d'association que pour les organisations de travailleurs de faire un usage illégal de ce droit.

J'estime donc que par l'insertion du mot « légal » dans le projet de résolution, l'efficacité de ce texte a été diminuée, ce qui aurait dû être évité. J'espère que lorsque nous examinerons, à la prochaine session de la Conférence, un texte de convention sur ce sujet, ce défaut sera écarté.

Interprétation : Sir GUILDHAUME MYRDDIN - EVANS *(délégué gouvernemental, Royaume-Uni)* — La Conférence aura écouté avec le plus vif intérêt la suggestion de M. Jouhaux selon laquelle les résultats de nos travaux pourraient être présentés à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies et non pas seulement à celle du Conseil économique et social. Je pense — et je crois avoir raison — qu'en fait notre Organisation, comme les autres institutions spécialisées, a accès direct à l'Assemblée générale des Nations Unies et qu'il ne saurait y avoir aucune difficulté à traduire dans la pratique les suggestions de M. Jouhaux. L'Organisation internationale du Travail a toujours manifesté, par ses paroles comme par ses actes, le plus vif désir de coopération avec toutes les autres organisations. Nous avons toujours estimé que plus l'adhésion aux principes définis par notre Organisation serait ample et universelle, mieux cela vaudrait pour le monde tout entier.

Je n'ai qu'un mot à ajouter, un mot d'avertissement. Bien que, dans notre désir de collaborer avec d'autres organisations, nous ayons fait des avances, il convient de se souvenir que nous sommes toujours un organisme souverain. Jusqu'à ce que des accords soient intervenus pour modifier cette situation ou jusqu'à ce que les Etats Membres de notre Organisation en décident autrement, l'Organisation internationale du Travail reste souveraine ; les actes de notre Organisation ne nécessitent en aucune manière le concours d'une autre organisation quelle qu'elle soit.

Je crois que notre Organisation a fait œuvre utile au cours des trois dernières semaines. Nous avons réalisé, dans ce laps de temps si court, des progrès plus sérieux qu'aucune autre organisation du monde n'aurait pu le faire. N'ignorons pas les difficultés, elles sont nombreuses, elles sont sérieuses ; mais notre Organisation a cette année jeté les fondations d'un édifice de législation internationale portant sur la liberté d'association, qui sera pour l'humanité tout entière une véritable bénédiction.

Quant à la suggestion du délégué gouvernemental d'Australie tendant à faire insérer dans la convention sur le droit d'association dans les territoires non métropolitains un nouvel article, je répète qu'il n'y a pas divergence de vues à cet égard, pour ce qui est de la valeur du principe formulé dans l'addition proposée. La seule raison qui a conduit la Conférence à ne pas adopter l'insertion de ce paragraphe dans la convention, c'est que le texte dans les termes où il était présenté nous a semblé inapplicable et susceptible de créer des difficultés ou des complications telles qu'il est apparu impossible de s'y rallier sans une étude plus approfondie. Le fait que la Conférence n'a pas pu adopter l'insertion de ce paragraphe dans cette convention impose encore plus nettement à notre Organisation la responsabilité de chercher et de trouver la formule qui puisse s'insérer dans une convention pour consacrer le principe du droit d'association et d'organisation que M. Ward nous a présenté. Dans les délibérations ultérieures que l'Organisation devra consacrer à la recherche d'une solution saine et pratique et d'une formule applicable, notre gouvernement apportera son entier concours.

Interprétation : M. O'BRIEN *(conseiller technique des travailleurs, Australie)* — J'ai entendu avec le plus vif intérêt le remarquable exposé du rapporteur. Dès le début des travaux de la Commission, il nous est apparu que l'on s'efforcerait peut-être, dans certains milieux, de chercher à éviter une décision cette année. Les membres travailleurs de la Commission ont insisté — et c'est tout à leur honneur. Puisque le problème avait été renvoyé à notre Organisation par le Conseil économique et social, il convenait de donner suite aux questions qui avaient été soumises à cet organisme par la Fédération syndicale mondiale.

Il y a plus de vingt ans que cette question de liberté d'association a commencé à faire l'objet de discussions au sein de l'Organisation internationale du Travail. Malgré l'importance des débats auxquels elle a donné lieu, il y a encore des pays qui refusent de reconnaître aux travailleurs le droit de s'organiser, et où la liberté d'association n'existe pas. Des rapports présentés au groupe travailleur de notre Commission font ressortir que des conditions intolérables, auxquelles faisait allusion la Fédération syndicale mondiale et qui sont relatées dans le rapport de la Commission, prévalent encore dans un certain nombre de pays.

Les travailleurs estiment qu'après deux guerres mondiales auxquelles ils ont participé au prix de cruelles souffrances, le temps est venu maintenant où la liberté d'association et le droit d'organisation doivent représenter des réalités positives et non pas seulement un vœu pie de notre Organisation ou de toute autre institution.

Comme nous avons pu le dire au cours de nos délibérations, à moins que des conclusions pratiques n'interviennent au sein de l'Organisation internationale du Travail, les travailleurs du monde s'adresseront ailleurs pour s'assurer la protection nécessaire au maintien de leurs droits. Ils ont joué leur rôle dans la lutte contre l'une des menaces les plus cruelles que le monde ait jamais connues, le fascisme. Ce faisant, ils se sont vu donner la promesse qu'un ordre nouveau naîtrait. Cet ordre nouveau, ils l'attendent, et ils ne seront pas satisfaits avant qu'il soit créé.

Dans ces conditions, les gouvernements qui ont accepté de s'affilier à notre Organisation doivent tenir compte de toutes les décisions de progrès qui ont été prises ; sinon leur présence ici ne pourrait être interprétée que comme un effet pour entraver le progrès et non pour y contribuer.

L'adhésion à notre Organisation entraîne pour les Etats Membres certaines obligations et responsabilités. De l'avis des membres travailleurs de notre Commission dont j'ai l'honneur de présider les travaux, nous estimons que les conclusions auxquelles nous avons abouti — et que notre rapporteur vous a définies — ne sont pas entièrement satisfaisantes. Nous estimons qu'il s'agit là d'un minimum et si ce minimum ne nous est pas assuré, il apparaît évident que, lorsque nous viendrons formuler des revendications plus générales et plus fondamentales, elles feront l'objet d'un refus.

La liste de points qui figure dans le rapport est très importante. Comme je l'ai dit, il ne s'agit là que de revendications minima. Toute une série de solutions transactionnelles sont intervenues pour que nous puissions aboutir à une conclusion à cette session de la Conférence. Or, aux termes du Règlement, tout ce que nous pouvons espérer réaliser au cours de la présente Conférence, c'est d'adopter le rapport de la Commission.

Une tendance se fit jour au cours de la discussion pour essayer de séparer la liberté d'association et le droit d'organisation. Nous, travailleurs, nous insistons pour que la liberté d'association et le droit d'organisation soient considérés comme une entité indivisible ; l'un sans l'autre n'aurait pas de valeur pratique. C'est pourquoi, dans la liste des points que nous énumérons, nous avons cité le droit d'organisation alors que nous avons passé sur certaines questions. Je tiens à insister sur ce fait parce qu'il est hors de doute qu'à la Conférence de 1948, des discussions plus vives et peut-être plus empreintes d'amertume s'engageront sur ces points particuliers. Ainsi, ceux qui viendront à nouveau représenter leur pays à la Conférence devront bien admettre que, du point de vue des travailleurs, la liberté d'association est inséparable du droit d'organisation.

J'ai écouté avec la plus grande attention Sir Guildhaume Myrddin-Evans faire allusion

à maintes reprises aux responsabilités de notre organisation. Si nous n'assumons pas toutes nos responsabilités en la matière, il est évident que le Conseil économique et social et d'autres organismes viendront assurer leur concours à ceux qui le leur demanderont.

Je tiens à dire également que j'ai été étonné d'entendre hier, dans cette salle, les observations du délégué des travailleurs de l'Union sud-africaine. J'ai été profondément surpris d'apprendre que, dans ce pays, s'exercent encore, à l'heure actuelle, au préjudice de certains éléments de la classe laborieuse, des discriminations fondées sur la couleur. Aucun syndicat, je tiens à insister sur ce point, ne devrait, à mon avis, exercer une discrimination contre aucun membre des classes laborieuses, parce qu'il est indispensable pour nous de créer l'unité si nous voulons aller de l'avant. A cet égard, je tiens à bien marquer également que les travailleurs du monde s'opposeront à toute discrimination, pour des motifs de sexe, de couleur, de nationalité, de religion ou d'opinion politique. Et toute décision de notre Organisation ou d'une autre organisation qui ne reconnaîtrait pas la validité de telles objections présentées par les travailleurs organisés du monde serait inacceptable pour nous.

En conclusion, je désire faire part de mes impressions sur la manière dont s'exercent les activités de l'Organisation internationale du Travail. Il me semble que les décisions auxquelles nous aboutissons ont une grande valeur, comme mesures de publicité et de propagande à l'adresse de ceux qui détiennent une autorité et refusent de reconnaître les décisions de progrès auxquelles nous arrivons ici. Je crois également que, étant une organisation tripartite, nous arrivons à un stade où certains — et je dois les nommer : ce sont les employeurs — viennent participer en bloc à cette Conférence pour empêcher le progrès que nous, travailleurs, espérons réaliser sur la base d'une coopération internationale. Dans ces conditions, c'est à eux et aux gouvernements de reconnaître nettement la liberté d'association et le droit d'organisation. Si les employeurs ne veulent pas l'admettre, c'est aux gouvernements des divers pays qu'il appartiendra de faire en sorte que cette reconnaissance soit effective.

En effet, ma longue expérience et ma longue étude du mouvement ouvrier et de ses manifestations me permettent de dire que lorsque les travailleurs vont de l'avant à un rythme qui paraît exagéré à certains, ils sont immédiatement en butte à des attaques. Je citerai un des journaux les plus importants de mon pays, le *Sydney Morning Herald,* qui posait récemment cette question : « Est-ce qu'une crise économique est nécessaire ? » et, à cette question, il répondait que, pour éviter les revendications constantes des travailleurs, il était nécessaire de trouver un moyen qui créerait un excédent de travailleurs dans les différents pays. Cette déclaration a été faite, je le répète, dans un journal de diffusion mondiale. Nous autres, travailleurs australiens, nous saurons ne pas négliger cette menace.

Je demande donc à la Conférence d'appuyer et d'adopter les revendications minima définies dans le rapport qui nous est soumis et j'affirme que les délégués des travailleurs qui participeront aux travaux de la prochaine Conférence y viendront bien décidés à faire en sorte que soient traitées les questions qui ont été laissées de côté. Ce ne sont pas des paroles que nous demanderons ; ce sont des actes.

Vous me permettrez de conclure en adressant, au nom du groupe des travailleurs, un hommage à M. Morse, président de notre Commission. Le groupe des travailleurs a plaisir à reconnaître son impartialité et les services qu'il nous a rendus en nous permettant de faire reconnaître nos revendications minima.

Interprétation : M. FRASER *(conseiller technique des travailleurs, Etats-Unis d'Amérique)* — Je n'ai qu'un mot à dire au sujet de la partie II du projet de résolution. Il s'agit de l'article 9, paragraphe (1), alinéa *a)*, i), et de l'article 9, paragraphe (2). On a signalé qu'il y avait contradiction entre ces deux paragraphes.

L'article 9, paragraphe (1), alinéa *a)* avec son sous-alinéa i) ont la teneur suivante :

« Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir :

a) l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à :

i) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie. »

A l'article 9, paragraphe 2, on lit : « Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution. »

Un orateur a tout à l'heure attiré l'attention sur la contradiction qui existe entre les deux éléments de texte que je viens de vous lire. Je crois, pour ma part, qu'il y a là une confusion entre deux éléments essentiels des relations qui s'établissent entre les employeurs et les travailleurs. Il y a, d'une part, le droit d'association et, d'autre part, le droit de libre conclusion de contrats. Ce sont là deux éléments distincts. Je fais ici cette déclaration en pleine connaissance des lois et des pratiques de mon pays, les Etats-Unis d'Amérique. Nous accordons tout d'abord aux travailleurs le droit de s'associer et de s'organiser. Cela fait, nous leur conférons le droit de procéder à des négociations collectives en vue d'aboutir à une convention ou à un accord.

Un syndicat doit être responsable. Il n'y aurait évidemment guère d'intérêt pour un employeur à poursuivre des négociations avec un syndicat qui ne serait pas responsable de l'exécution de la partie du contrat qui lui incombe. En raison même de cette responsabilité nettement définie et tout à fait nécessaire qu'ont les syndicats de travailleurs, des accords interviennent qui établissent l'« union

shop », l'affiliation syndicale obligatoire ou toute autre disposition indispensable à l'exercice des fonctions qu'est appelé à jouer un syndicat. Le fonctionnement d'un syndicat entraîne des frais. Le syndicat offre des avantages certains pour l'employeur. Il y a un grand nombre d'employeurs dans cette salle, et il y en a des milliers aux Etats-Unis, qui n'essaieraient pas de faire fonctionner leur entreprise sans l'existence d'un organisme par l'intermédiaire duquel ils puissent traiter les problèmes parfois très difficiles à résoudre que pose le personnel.

C'est là l'idée qui nous inspire lorsque nous disons qu'il devrait être entendu qu'une convention collective librement conclue peut comporter une clause spécifiant l'obligation d'adhérer à un syndicat. Je crois donc que la Conférence doit accorder toute son attention à ce point. Il est en effet de la plus haute importance que soit maintenu le paragraphe dont on propose la suppression, car, ainsi que je l'indiquais en commençant, si on laisse l'alinéa i) et les suivants sans cette disposition, on empiète sur le domaine de la négociation collective et de la liberté des contrats et l'on abandonne celui du droit d'association.

M. HAUCK *(délégué gouvernemental, France)* — En apportant l'adhésion du gouvernement français au rapport qui est présenté à la Conférence par la Commission de la liberté d'association, je veux, à mon tour, après plusieurs autres orateurs, rendre hommage à ceux dont le travail a rendu possible ce succès ; notamment au président de la Commission, M. Morse, dont l'infatigable aménité a permis de mener les travaux à bonne fin, et aussi au personnel du Bureau international du Travail qui a travaillé dans des conditions extrêmement difficiles pour permettre à la Commission d'aboutir à ses conclusions.

Je veux rendre hommage également aux rapporteurs : au rapporteur adjoint, M. Cornil, et, plus particulièrement encore, à mon ami Léon Jouhaux. Il est en effet symbolique que, sur une question posée au Conseil économique et social par la Fédération syndicale mondiale et renvoyée par le Conseil économique et social à l'Organisation internationale du Travail, la Conférence ait choisi pour rapporteur l'un des vice-présidents de la Fédération syndicale mondiale. L'Organisation internationale du Travail a voulu exprimer par là qu'elle reste profondément en contact avec le syndicalisme ouvrier et qu'elle désire — comme le vœu en a déjà été exprimé au cours des débats de cette Conférence — établir, avec la grande organisation ouvrière qui groupe, à travers le monde, plus de 70 millions de syndiqués, des rapports de collaboration étroite, confiante et fraternelle.

La délégation gouvernementale française, dès le début des débats de la Commission, n'a pas caché — et certains nous l'ont reproché avec quelque amertume — qu'elle était entièrement d'accord sur le mémorandum et les conclusions de la Fédération syndicale mondiale. Et c'est précisément parce que les résolutions qui nous sont soumises répondent aux questions qui nous ont été posées que j'exprime ma satisfaction de la conclusion de nos débats. Cette satisfaction, elle a plusieurs bases solides. D'abord, en dépit du fait que les problèmes posés étaient des problèmes difficiles, en dépit des discussions parfois très animées qui ont eu lieu à la Commission, l'esprit de conciliation, de compréhension mutuelle dont ont témoigné à la fois le groupe ouvrier et le groupe patronal : le résultat auquel nous sommes arrivés prouve, une fois de plus, l'excellence de la formule tripartite sur laquelle est fondée l'O. I. T.

Une deuxième raison de satisfaction, que plusieurs orateurs ont d'ailleurs exprimée avant moi, c'est que, pour la première fois sur une large échelle, par les travaux que nous avons accomplis comme par la résolution que nous allons adopter, nous entrons en coopération étroite avec les Nations Unies. C'est là le premier exemple de collaboration efficace, et je suis sûr que la Conférence tout entière souscrira au vœu qu'a exprimé tout à l'heure M. Jouhaux, appuyé par Sir Guildhaume Myrrdin-Evans, de voir non seulement le Conseil économique et social mais aussi l'Assemblée des Nations Unies saisis des conclusions de nos travaux.

Je veux, en troisième lieu, exprimer ma satisfaction parce que les résolutions qui vous sont soumises répondent dans leur ensemble à toutes les questions soulevées par la Fédération syndicale mondiale : les résolutions préparées par le Bureau ont été heureusement complétées par la résolution qu'a proposée le gouvernement britannique en vue d'établir un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale. Personne d'entre nous n'ignore les difficultés très nombreuses que comportent les problèmes très complexes posés par la création d'un tel organisme international de sauvegarde. Mais la Conférence, en adoptant la résolution britannique et en marquant qu'elle estime indispensable la création d'un tel organisme, montrera par là qu'elle entend compléter ses résolutions par une sanction efficace contre tous ceux qui voudraient porter atteinte à la liberté syndicale.

Enfin, j'exprime ma satisfaction parce que nous avons l'espoir de voir, dès l'année prochaine, les principes essentiels sur lesquels nous nous sommes mis d'accord à la Commission et sur lesquels nous allons nous mettre d'accord dans cette conférence, incorporés dans une ou plusieurs conventions qui constitueront la sauvegarde et la garantie internationales de la liberté syndicale. Là, l'O. I. T. est au cœur même de son rôle. Elle doit aboutir à des conventions et particulièrement à une convention sur le respect de la liberté syndicale ; et, par les moyens qu'elle a et aura à sa disposition, grâce à cet organisme international dont beaucoup d'entre nous souhaitons la création, pourra enfin régner le respect d'une des libertés fondamentales auxquelles aspire le monde du travail.

L'O.I.T., en traitant la question qu'elle a abordée cette année et qu'elle continuera à discuter l'année prochaine, a manifesté qu'elle

est en prise directe sur les réalités d'aujourd'hui. Certes, quelques-uns d'entre nous auraient préféré que la Commission disposât de plus de temps et qu'elle pût aborder notamment la partie V du projet de résolution présenté par le Bureau, qui pose la question des relations industrielles et, avec elle, tout le problème de la structure sociale du monde moderne, et nous pousse à repenser les problèmes touchant au rôle du syndicalisme ouvrier dans le monde moderne. Nous n'en avons pas eu le temps. Mais j'espère que nous pourrons, l'année prochaine, commencer à aborder cette question.

Certes — Sir Guildhaume Myrddin-Evans avait raison de le dire tout à l'heure — la prudence est nécessaire et nous ne devons pas élaborer des textes qui n'auraient pas été réfléchis et discutés. Cependant, dans une époque comme celle que nous vivons, la prudence est peut-être sagesse, mais la hardiesse est plus grande sagesse encore. Les événements marchent, en effet, plus vite que les hommes, et si une institution comme la nôtre ne se met pas au rythme de l'évolution des choses et des peuples, elle risque de rester en retard et de ne plus jouer aucun rôle effectif dans la direction des affaires humaines. Or, il semble que nous ayons évité, cette année, l'écueil de la trop grande prudence, et que nous nous soyons montrés sages par hardiesse et par audace. C'est la bonne voie. J'espère que l'Organisation internationale du Travail, ayant montré et emprunté cette voie cette année, continuera d'y cheminer dans les années qui viennent.

Interprétation : M. TAYLOR *(délégué des employeurs, Canada)* — Les employeurs, en abordant cette question très importante de la liberté d'association et des relations industrielles, ont annoncé dès le début qu'ils acceptaient le principe de la liberté d'association. Nous avons indiqué alors, très clairement, pensions-nous, que certaines divergences se présenteraient peut-être sur l'application de ce principe. C'était inévitable. Le principe de la liberté d'association, tel que nous le concevons, nous l'avons accepté et nous l'acceptons. C'est dans cet esprit que nous avons abordé les débats de la Commission, décidés à apporter notre part à l'effort commun afin que, de cette commission, sorte une décision qui montrerait la voie de l'avenir. Les employeurs ont manifesté, je crois, la plus grande retenue dans ce débat. Ils ont collaboré sans jamais faire d'obstruction et ils ont — il est bon de le répéter — fait de leur mieux pour présenter leurs points de vue. Un sujet de cette nature amène évidemment des divergences d'opinion. Ces divergences ont apparu clairement au sein de la Commission. Les employeurs — je parle au nom du groupe entier — avaient le sentiment que nous ne devions pas trop entreprendre d'un coup, qu'il valait mieux aborder une partie du problème et la bien résoudre plutôt que d'en prendre une partie plus grande et d'arriver à de piètres résultats. C'est pourquoi nous étions convaincus que nous ne devions pas aller au delà de certaines parties du texte qui nous était présenté.

Cependant, au cours des débats, nous sommes tombés d'accord pour aller plus loin que nous n'avions d'abord pensé pouvoir le faire. Cela a permis l'élaboration d'une résolution ou, pour être plus exact, de deux résolutions. A certains égards, ces résolutions vont plus loin que les employeurs ne l'eussent désiré. Sur d'autres points, elles ne vont pas assez loin. Nous le savons très bien. C'est précisément pourquoi nous avions, dès le début, très nettement fait observer que nous ne devrions pas en ce moment discuter ou présenter, pour examen immédiat, les détails qui étaient contenus dans certains points du texte du Bureau.

Les employeurs sont d'avis — à juste titre pensent-ils — que l'acceptation du principe de la liberté d'association ne doit pas intervenir au prix du sacrifice de la liberté individuelle. La liberté individuelle a la même valeur que la liberté d'association en tant que telle. Voilà notre position et je tiens à la réaffirmer ici.

Pour être plus précis, je dirai que le sujet du débat, qui a déjà été posé par nos collègues du groupe des travailleurs, c'est le droit de ne pas appartenir à un syndicat, ce sont les principes que supposent le « closed shop » et le syndicalisme obligatoire. Ce sont là des principes que les employeurs ne sauraient reconnaître, tout au moins comme ils en comprennent l'application. Et pourtant nous avons, en commission, accepté la résolution afin qu'une discussion puisse s'instituer quand il le faudrait sur ces points très importants, mais nous n'avons cessé de rappeler à la Commission — et nous voulons le dire encore à la Conférence — que notre acceptation présente ne saurait préjuger de la position que nous pourrons avoir à prendre, le moment venu, lors de la discussion sur la convention elle-même.

Nous reconnaissons qu'il est très important qu'une décision unanime soit prise par la Conférence et nous ne voulons pas rouvrir ici le débat sur ces points. Donc je demande avec instance au groupe des employeurs d'accepter les résolutions et le rapport qui nous sont soumis. Cependant je crois qu'il est important, comme l'a déjà fait mon collègue ouvrier, de faire certaines déclarations afin que l'on voie très clairement quelle a été notre position au sein de la Commission. C'est donc sous ces réserves que nous accepterons la résolution.

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Nous allons suspendre la discussion sur le rapport de la Commission de la liberté d'association pour permettre à M. Rappard, délégué gouvernemntal de la Suisse, de faire une déclaration à la Conférence.

RATIFICATION, PAR LA SUISSE, DE L'INSTRUMENT D'AMENDEMENT A LA CONSTITUTION, 1946

M. RAPPARD *(délégué gouvernemental, Suisse)* — Ce n'est pas une protestation ni une réserve que je viens apporter à cette tribune, c'est une bonne nouvelle au nom de mon pays.

Document n° 150

CIT, 30e Session, 1947, Compte rendu des travaux, Vote par appel nominal sur la résolution concernant: l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session générale de la Conférence: 1° des questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session; 2° en vue d'une première discussion, des questions concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, des conventions collectives, de la conciliation et de l'arbitrage, et de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, p. 302

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, 1948

Vote par appel nominal sur la résolution concernant : l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session générale de la Conférence : 1° des questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session ; 2° en vue d'une première discussion, des questions concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, des conventions collectives, de la conciliation et de l'arbitrage, et de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles

Pour (124)

Afghanistan :
M. Akram (*G*)

Etats-Unis d'Amérique :
M. Morse (*G*)
M. Thomas (*G*)
M. Zellerbach (*E*)
M. Watt (*T*)

Argentine :
M. Grether (*E*)

Australie :
M. Ward (*G*)
M. Amour (*G*)
M. Hawkins (*E*)
M. King (*T*)

Autriche :
M. Hammerl (*G*)
M. Hofmann (*G*)
M. Roth (*E*)
M. Böhm (*T*)

Belgique :
M. Troclet (*G*)
M. Heyman (*G*)
M. Cornil (*E*)
M. Finet (*T*)

Bolivie :
M. Capriles Rico (*G*)

Brésil :
M. Parmigiani (*T*)

Bulgarie :
M. Mitovsky (*G*)
M. Nikolov (*G*)

Canada :
M. Renaud (*G*)
M. Hereford (*G*)
M. Taylor (*E*)
M. Berg (*T*)

Chili :
M. Araya (*T*)

Chine :
M. Li (*G*)
M. Pao (*G*)
M. Chwang (*E*)
M. An (*T*)

Colombie :
M. Herrera (*G*)

Cuba :
M. Sánchez (*G*)
M. Pi (*G*)
M. Fernández Pla (*E*)

Danemark :
M. Bramsnaes (*G*)
M. Koch (*G*)
M. Oersted (*E*)
M. Jensen (*T*)

République dominicaine :
M. Franco (*G*)

Egypte :
Radi Bey (*G*)
M. Boutros (*G*)

Equateur :
M. Gastelú (*G*)

Finlande :
M. Mannio (*G*)
M. Järvenpää (*G*)
M. Karikoski (*E*)
M. Huunonen (*T*)

France :
M. Godart (*G*)
M. Hauck (*G*)
M. Waline (*E*)
M. Jouhaux (*T*)

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :
Sir Guildhaume Myrddin-Evans (*G*)
M. Buckland (*G*)
Sir John Forbes Watson (*E*)
Sir Joseph Hallsworth (*T*)

Grèce :
M. Raphael (*G*)
M. Pavlakis (*G*)
M. Tsatos (*E*)
M. Makris (*T*)

Haïti :
M. Addor (*G*)

Hongrie :
M. Tóth (*G*)

Inde :
M. Ram (*G*)
M. Nanda (*G*)
M. Tata (*E*)
M. Joshi (*T*)

Irak :
M. Jawad (*G*)

Iran :
M. Naficy (*G*)
M. Gheselbach (*T*)

Irlande :
M. MacWhite (*G*)
M. Williams (*G*)
M. O'Brien (*E*)
M. Hynes (*T*)

Islande :
M. Gudmundsson (*G*)

Italie :
M. Fanfani (*G*)
M. Villani (*G*)
M. Campanella (*E*)
M. Lazzadri (*T*)

Luxembourg :
M. Huberty (*G*)
M. Krier (*T*)

Mexique :
M. Serra Rojas (*G*)
M. Martínez Báez (*G*)
M. Noriega (*E*)

Norvège :
M. Frydenberg (*G*)
Mlle Aarum (*G*)

Nouvelle-Zélande :
M. Jordan (*G*)
M. Bockett (*G*)
M. Mountjoy (*E*)
M. Herring (*T*)

Panama :
M. Amado (*G*)
M. Mora (*G*)
M. López Zapata (*T*)

Pays-Bas :
M. Joekes (*G*)
R.P. Stokman (*G*)
M. Fennema (*E*)
M. Vermeulen (*T*)

Pérou :
M. Bielich (*G*)
M. Cassinelli (*E*)
M. López Aliaga (*T*)

Pologne :
M. Rusinek (*G*)
M. Altman (*G*)
M. Saper (*E*)

Portugal :
M. Caetano (*G*)
M. Veiga (*G*)
M. Calheiros Lopes (*E*)

Suède :
M. Björck (*G*)
M. Nyström (*G*)
M. Kugelberg (*E*)
M. Vahlberg (*T*)

Suisse :
M. Rappard (*G*)
M. Kaufmann (*G*)
M. Kuntschen (*E*)

Turquie :
M. Yeniay (*G*)
M. Kardam (*G*)
M. Ipekman (*E*)
M. Birol (*T*)

Union sud-africaine :
M. van der Horst (*G*)
M. Hannah (*G*)
M. Gemmill (*E*)
M. Venter (*T*)

Uruguay :
M. Perotti (*G*)
M. Pons (*E*)
M. Damonte (*T*)

Venezuela :
M. Millán (*E*)
M. Pérez Salinas (*T*)

Contre (0)

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Le résultat du vote est le suivant : 124 voix pour, aucune contre. La résolution est adoptée.

(La séance est levée à 13 heures.)

Document n° 151

CIT, 30e session, 1947, Compte rendu des travaux, Rapport de la Commission de la liberté d'association, pp. 305-311

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, 1948

Mais quelles possibilités aussi pour les grands pays producteurs du monde qui pourraient fournir, jusqu'aux confins du monde, de l'outillage, des machines, et, à leur tour, améliorer leur équipement industriel !

N'est-ce pas grâce à une telle orientation que le monde parviendra à la prospérité ? Cette formule vaut pour les pays neufs comme pour les vieux pays, chacun d'eux étant encouragé à pourvoir d'abord à ses propres besoins d'ordre agricole et industriel, dans la mesure où la chose est possible, et, ensuite, à demander à l'extérieur le maximum, et non le minimum des biens qui lui sont nécessaires, et à envoyer enfin à son tour au dehors les articles qui répondent particulièrement à ses possibilités de production ou aux qualités professionnelles particulières de ses travailleurs. Pendant ce temps, l'Organisation internationale du Travail et le Bureau poursuivraient leurs efforts en vue d'améliorer à la fois les conditions de travail et les conditions générales de vie.

Pour ces raisons, je suis particulièrement heureux de m'associer à la proposition faite par le Président de cette assemblée.

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Je considère qu'il n'y a aucune objection à autoriser la présidence à envoyer un message au Président de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi.

S'il n'y a pas d'observations, je considère que la proposition est adoptée.

(La proposition est adoptée.)

Rapport de la Commission de la liberté d'association *(suite)*[1]

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Nous allons reprendre la discussion du rapport de la Commission de la liberté d'association.

Interprétation : M. NANDA *(délégué gouvernemental, Inde)* — Mon honorable ami M. Joshi a, ce matin, introduit dans la discussion sur le rapport de la Commission de la liberté d'association le problème des libertés civiles dans l'Inde. Or, il me paraît douteux qu'il soit opportun d'aborder ici ce problème.

M. Joshi a marqué son opposition à l'insertion, dans le texte, des mots « exercice légal » à l'article 2 du projet de résolution présenté par la Commission. Il a été le seul, dans cette Commission, à estimer que sa position était fondée et à soutenir que l'exercice de la liberté syndicale ne devait pas être soumis aux restrictions légales normales, ceci par crainte que la législation d'un pays puisse constituer un obstacle à l'exercice de cette liberté même.

Ces observations peuvent donner l'impression erronée que, dans l'Inde, le mouvement syndical est soumis, sous prétexte de l'application des lois, à des mesures restrictives. Au cours des débats de la Commission, j'ai pu répondre — et je le répète ici — que l'exercice pacifique des droits des travailleurs à s'organiser et à conduire les activités de leurs organisations ne rencontre aucun obstacle dû à la loi ou aux faits dans aucun des territoires que le présent gouvernement de l'Inde est chargé d'administrer.

M. Joshi a mentioné l'abrogation de certaines dispositions anciennes et l'adoption de certaines dispositions nouvelles qui, d'après lui, ont pour résultat de doter l'administration d'un pouvoir arbitraire qui vient limiter la liberté syndicale et la liberté d'organisation. Il cite des cas où ce pouvoir a été utilisé en vue de priver des dirigeants ouvriers et des citoyens de leur liberté et d'opprimer le mouvement syndical du pays.

En fait, dans la législation de notre pays, il n'y aucun élément qui, dans son esprit ou dans son application, tende à limiter les activités syndicales comme telles. Si l'on m'interroge au sujet des mesures légales extraordinaires dont a parlé M. Joshi, je répondrai qu'aucune de ces mesures ne porte sur le travail.

C'est un grand malheur pour mon pays que l'on ait dû abroger certaines lois anciennes et introduire certaines dispositions nouvelles. Mon pays traverse une période critique de son histoire. Il a connu la famine qui a fait des centaines de milliers de victimes. A cet égard, notre situation demeure précaire. De plus, la pénurie est réelle aussi en ce qui concerne l'habillement, le logement et les autres éléments de la vie matérielle. Telles sont les suites de la guerre. En même temps, une transition politique est en cours. Le pays est bouleversé par les troubles intérieurs ; les incendies, les meurtres dans la rue causent de lourdes pertes en vies humaines et en ressources matérielles.

Ce ne sont pas des problèmes ordinaires que ceux auxquels nos autorités ont à faire face. Il est évident que dans ces circonstances — et ce serait le cas dans n'importe quel pays, quelle que soit la force de sa tradition démocratique — on doit recourir à des mesures exceptionnelles absolument indispensables pour protéger la vie et la propriété. Je suis sûr qu'aussitôt que des conditions normales auront été rétablies, toutes ces mesures pouront être abrogées.

Il ne serait en tout cas pas raisonnable de dire que les travailleurs ou leurs chefs syndicaux peuvent être exemptés de l'application des dispositions légales qui s'appliquent à l'ensemble de la population. On ne saurait, à cet égard, leur accorder un régime de faveur. Les termes « exercice légal », pris dans leur contexte, ne privent en rien les travailleurs ou les employeurs de leur droit fondamental à s'organiser et à diriger leurs activités conformément aux exigences de la liberté d'association.

En conclusion, j'ajouterai que notre politique et notre législation du travail sont parfaitement conformes aux exigences de la résolution et des propositions présentées par la Commission. Je puis donner l'assurance à tous les membres de la Conférence que mon pays ne sera en retard sur aucun pays du monde pour accorder aux travailleurs la plus large protection dans l'exercice de leur droit d'association.

[1] Voir *Troisième partie, Annexe X.*

M. RAPPARD *(délégué gouvernemental, Suisse)* — Je voudrais tout d'abord, au nom d'un pays qui a tenu à ne pas jouer un grand rôle dans les discussions de la Commission, dire combien est grande et sincère notre reconnaissance à l'égard du président de la Commission et de Sir Guildhaume Myrddin-Evans, dont on peut bien dire qu'il en a été l'animateur en même temps que le sage modérateur. Tous les membres d'une commission doivent toujours de la reconnaissance à des présidents impartiaux, à des collaborateurs diligents et sages. Les représentants des petits Etats, qui ne peuvent compter que sur la justice pour faire prévaloir leurs vues, ont, à l'égard des représentants des grandes puissances, lorsqu'ils font preuve de ces qualités, une reconnaissance particulière. Je suis très sûr que, si les historiens de cette Conférence s'appliquent à leur besogne, ils ne manqueront pas de rendre hommage au rôle prépondérant joué à la fois par la patience et l'impartialité de M. Morse, et par la diligence, l'ingéniosité, la modération et la sagesse de Sir Guildhaume Myrddin-Evans.

Je remarque en passant que c'est aux représentants de ces deux puissances, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, en même temps qu'aux Pays-Bas, que l'Organisation internationale du Travail doit d'avoir eu l'occasion de se livrer à cette étude et de formuler ces résolutions.

A propos de l'objet de ce grand débat, je me permettrai seulement trois observations. La Confédération suisse célébrera l'année prochaine le centenaire de la Constitution qu'elle a adoptée en 1848. Dans cette Constitution, qui nous régit toujours, se trouve une disposition relative à la liberté d'association qui y a été inscrite il y a aujourd'hui 99 ans et qui est ainsi conçue : « Les citoyens ont le droit de former des associations pourvu qu'il n'y ait, dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient, rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat ».

La Suisse est attachée à la liberté syndicale autant qu'à toutes ses autres libertés publiques : liberté de parole, de presse, de vote, liberté d'affirmation des droits fondamentaux de la personne humaine. Elle est notamment trop attachée à la liberté pour admettre qu'une atteinte puisse lui être portée aux dépens d'une minorité professionnelle, confessionnelle ou politique. Voilà pourquoi la Suisse, je le déclare d'emblée, ne pourrait jamais adhérer à une convention internationale dont les dispositions seraient exclusives de libertés jugées essentielles pour les minorités.

J'ai été très surpris d'apprendre que la Fédération américaine du travail se faisait la championne du principe du « closed shop », puisque, aussi bien, au début du mémoire qu'elle a communiqué à notre Organisation, je lis la très belle déclaration que voici : « Tout être humain a le droit d'exercer son activité dans la liberté et la dignité ». Serait-ce vraiment respecter la liberté et la dignité d'un travailleur que de le mettre devant l'alternative ou d'adhérer, contrairement à ses convictions intimes, à un syndicat qu'il repousse ou de plonger sa famille dans la misère ? C'est, en effet, le dilemme qui résulte trop souvent de l'établissement du « closed shop ». En disant cela, je ne parle pas seulement au nom du gouvernement de mon pays, mais au nom de sa délégation tout entière et notamment de ses représentants ouvriers.

Je lis, en effet, dans une toute récente publications de la *Correspondance syndicale suisse* sous le titre de « Closed Shop », la déclaration suivante : « Il ne faut pas perdre de vue que l'institution d'un monopole a pour contrepartie l'asservissement d'une minorité. En conséquence, un syndicat ne saurait tendre au monopole. C'est précisément parce que l'on détient la majorité que l'on peut se permettre de laisser la minorité s'exprimer librement. Une majorité qui empêche la minorité de s'exprimer n'est qu'une « dictature légale ». Certes, du point de vue idéologique, une telle dictature peut se défendre. Mais alors il faut renoncer à prêcher pour la démocratie et la liberté ! »

Ceci m'amène à ma seconde observation, qui m'a été suggérée par plusieurs propos tenus à la Commission et notamment par des déclarations faites à la Commission et renouvelées à cette tribune par le vénérable et si sympathique représentant des travailleurs de l'Inde, M. Joshi. Comme un de ses compatriotes vient de le rappeler, M. Joshi semble avoir une véritable phobie de la loi. Or, il y a dans le monde deux espèces de pays : d'une part, ceux où la loi est la libre expression de la volonté de la majorité, et ceux, d'autre part, où la majorité subit la loi d'une minorité ou d'un seul tyran. Dans les pays de la première catégorie, on est en démocratie. Si, sous tous les régimes démocratiques, la majorité a tout à attendre et n'a rien à redouter de la loi, la révolte contre la loi, dans une démocratie libérale, c'est la révolte contre l'intérêt général et c'est la négation de la liberté publique. Si, d'autre part, vous êtes en dictature, il est évident que la loi ne saurait vous protéger et que seule la révolte peut servir la cause de la liberté. Mais pour ceux qui ont le malheur de subir la loi d'une minorité ou d'un tyran unique, à quoi bon chercher dans une convention internationale une protection que leur refuse la loi nationale ? Croyez-vous donc que les gouvernements totalitaires signeront, ratifieront ou appliqueront de bonne foi une convention par laquelle un organe international recevrait le pouvoir, la compétence, d'exercer à l'intérieur de leurs frontières des droits qu'ils refusent à leurs propres citoyens ? Je ne conçois pas comment l'on peut espérer de régimes peu respectueux de la volonté démocratique à l'intérieur qu'ils subissent l'ascendant, qu'ils se plient devant la volonté d'une communauté internationale contre laquelle ils sont par leur régime même en révolte. Le nationalisme totalitaire, en effet, ne reconnaît aucune autorité au dessus de lui-même.

La liberté — ce sera ma troisième et dernière observation — la liberté politique, de nos jours et dans tous nos pays, a deux caté-

gories d'ennemis : ceux qui la nient, qui la violent, qui la piétinent, et ceux, d'autre part, qui en abusent au point de lui sacrifier la prospérité et la vie même de leur Etat.

La liberté politique — permettez à un vieux professeur d'en faire l'observation — c'est une des fleurs les plus précieuses, mais les plus délicates de la civilisation. Son ennemi héréditaire, c'est la violence et le désordre. C'est toujours dans le chaos et par la violence que la fleur de la liberté est arrachée du sol des peuples libres. Et ce n'est qu'à la faveur du désordre et par la violence que les dictatures réussissent à priver les peuples du droit de se gouverner eux-mêmes. Je ne veux pas parler des pays lointains ; je borne mon observation à cette vieille Europe occidentale qui est notre patrie continentale. Que vous remontiez à l'origine de la dictature napoléonienne, il y a 150 ans, au lendemain de la Terreur, ou que vous vous contentiez de jeter vos regards en Italie à la naissance du fascisme ou en Allemagne à la naissance de l'hitlérisme, c'est toujours la misère et le désordre qui ont permis à des ambitieux de s'emparer du pouvoir et de faire figure de patriotes. Et l'anarchie dont ils sont les bénéficiaires est trop souvent le fruit de ceux qui, tout en se réclamant de la liberté, en abusent au point de permettre à ces fossoyeurs cyniques de la liberté de prendre le masque de sauveurs de leur pays.

Tout en me félicitant de ce débat sur la liberté syndicale j'exprime l'espoir qu'il en naîtra, tôt ou tard, une convention internationale qui soit faite, non pour flatter la démagogie ni pour préparer la voie à des désordres générateurs de dictatures, mais pour sauvegarder efficacement la liberté d'association et la liberté syndicale.

Nous avons tous applaudi ce matin lorsque M. Jouhaux, vétéran de cette tribune, a déclaré que la liberté était la condition de la paix. J'ai souscrit pleinement à cette déclaration. Mais ne donnons pas à la liberté syndicale une définition qui en fasse le synonyme de la tyrannie et ne formulons pas, au nom de la liberté syndicale, des revendications qui entraîneraient nos pays au désordre, au chaos et finalement à la dictature.

Pour sauvegarder la liberté syndicale, plaçons-là sous la protection d'une loi librement acceptée par des peuples libres car — ce sera mon dernier mot — les pays vraiment libres, les peuples maîtres d'eux-mêmes, ne seront jamais des peuples belliqueux.

M. ALTMAN *(délégué gouvernemental, Pologne)* — Au moment où la Conférence est saisie du Rapport de la Commission de la liberté d'association, fruit de trois semaines de délibérations au sein de cette Commission, je tiens à préciser l'attitude de mon gouvernement à ce sujet.

Fidèles aux principes de la liberté syndicale qui ont été garantis par notre Constitution et réaffirmés récemment par une Déclaration des droits du citoyen adoptée par notre Parlement en février dernier, principes qui sont strictement appliqués dans la pratique, nous attachons une importance toute particulière à voir garanti, sur le plan international, le respect de la liberté d'association, que nous considérons comme un élément de paix et de collaboration entre les pays.

Deux années après la fin de la guerre victorieuse des Nations Unies contre le fascisme qui avait essayé d'étouffer la liberté, et tout particulièrement la liberté d'association de la classe ouvrière, nous observons avec inquiétude les tendances qui se font jour dans certains pays pour détruire les fondements de la loi syndicale. La documentation contenue dans le projet de résolution qui a été soumis au Conseil économique et social par la Fédération syndicale mondiale, ainsi que les faits cités dans certaines des annexes du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs de notre Conférence, prouvent que des méthodes bien connues du temps où régnait le fascisme sont appliquées ici et là à l'égard du mouvement syndical.

Ces faits méritent d'autant plus d'être blâmés que nous observons en même temps, dans d'autres pays qui respectent strictement la liberté d'association des travailleurs, un accroissement de l'importance du mouvement syndical en ce qui concerne la transformation économique et les problèmes sociaux. Dans mon pays, de même que dans beaucoup d'autres pays de l'Europe centrale et occidentale, des syndicats indépendants participent dans une mesure toujours plus large à la direction générale de l'économie nationale et au contrôle des entreprises ; les syndicats exercent une influence directe sur la préparation de la législation sociale et sur son application ; ils concluent des conventions collectives qui sont souvent étendues à l'ensemble des travailleurs d'une branche de la production. Cette activité des syndicats joue un rôle bienfaisant dans la reconstruction de mon pays.

L'initiative de la Fédération syndicale mondiale tendant à assurer la liberté d'association sur le plan international était et reste juste et tout à fait opportune. La décision du Conseil économique et social de transmettre cette question à l'Organisation internationale du Travail afin qu'elle soit portée à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail et qu'un rapport soit envoyé au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session, constitue pour l'O.I.T. une occasion exceptionnelle de décider des mesures qui mettraient en pratique les principes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration de Philadelphie, aux termes desquelles la liberté d'association est reconnue comme condition d'un progrès soutenu.

Les longs débats au sein de la Commission de la liberté d'association et les résultats de ces débats, tels qu'ils ressortent du rapport dont nous sommes actuellement saisis, prouvent malheureusement que l'Organisation internationale du Travail n'a pas profité d'une façon pleinement satisfaisante de cette occasion de renforcer son autorité auprès des masses ouvrières organisées dans la Fédération syndicale mondiale, laquelle compte aujour-

d'hui 70 millions de membres. Malgré tout le respect que j'éprouve pour le travail de nombreux membres de cette Commission, et surtout pour son président, M. Morse, et pour son rapporteur, M. Jouhaux, je suis obligé de constater qu'on a poussé ce problème, d'une importance fondamentale, sur des voies de compromis, en employant des formules juridiques souvent ambiguës.

En particulier, cela amène à l'élimination, de la liste des points qui doivent être inscrits à l'ordre du jour de la Conférence de 1948, des questions de détail de l'article 9 du projet de résolution, qui traite des problèmes fondamentaux relatifs à la protection de l'exercice du droit syndical.

Une telle solution ne donne pas satisfaction à mon gouvernement, qui appuie sans réserve — ainsi que j'ai eu l'occasion de le déclarer au cours de la discussion en Commission — le mémoire de la Fédération syndicale mondiale.

Néanmoins, nous voterons en faveur de l'adoption du rapport de la Commission, en exprimant l'espoir que les travaux ultérieurs de l'O.I.T. sur l'établissement des normes des garanties internationales du droit syndical se poursuivront dans la ligne des engagements qu'imposent la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et la Déclaration de Philadelphie.

Les délégués des employeurs et les délégués des travailleurs polonais m'ont prié de porter à la connaissance de la Conférence qu'ils s'associent à cette déclaration.

(Sir John Forbes Watson prend place au fauteuil présidentiel.)

Interprétation : M. FERNÁNDEZ *(délégué des travailleurs, Cuba)* — La déclaration qui a été faite ce matin par M. Taylor au nom du groupe des employeurs, est une répétition des opinions exprimées par les employeurs au sein de la Commission de la liberté d'association.

Les travailleurs ont fait ce qu'ils ont pu pour que soient définies les bases qui permettront à la prochaine session de la Conférence d'approuver une convention garantissant le principe de la liberté syndicale dans toutes les parties du monde. Parce que nous avons voulu que cette Conférence ne soit pas une faillite, parce que nous avons voulu obtenir des résultats concrets, parce que, ainsi que l'a indiqué le délégué ouvrier français, M. Jouhaux, nous ne voulons pas que l'Organisation internationale du Travail accouche d'une souris, nous avons fait tout notre possible pour que, dans le rapport de la Commission et dans les résolutions proposées, le principe de la liberté syndicale soit reconnu le plus largement possible.

Le rapport ne donne pas entièrement satisfaction à nos aspirations. Nous l'acceptons cependant comme un pas en avant, afin que la liberté syndicale et les négociations collectives qui sont inséparablement liées soient affirmées et consacrées comme un droit fondamental que toutes les nations doivent être tenues de respecter. C'est pourquoi, bien que n'étant pas entièrement partisan du compromis proposé par Sir Guildhaume Myrddin-Evans, nous l'acceptons afin d'éviter une faillite en ce qui concerne la liberté syndicale. Nous croyons que les employeurs l'accepteront également sans aucune réserve.

En Amérique latine, beaucoup de constitutions reconnaissent le droit d'association, mais des atteintes ont été souvent portées à ce droit, et nous pensons qu'il convient d'arriver, le plus tôt possible, à une convention internationale donnant à ce principe fondamental, sans lequel il ne peut y avoir de progrès ni d'amélioration sociale, une force plus grande.

Ceci explique l'intérêt extraordinaire qu'a, pour les travailleurs de Cuba et d'Amérique latine, la Fédération des travailleurs de l'Amérique latine, qui a lutté sans cesse pour la défense de la liberté syndicale, toujours menacée, malgré les textes constitutionnels et les déclarations officielles des représentants de nombreux gouvernements qui parlent de démocratie pour l'exportation, mais ne la pratiquent pas à l'intérieur de leur pays.

L'O.I.T., en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, a reçu du Conseil économique et social, la mission de présenter un rapport sur cette question. Elle a maintenant l'occasion de faire en sorte que ce principe, inscrit dans sa Constitution, puisse être observé dans la pratique.

En ma qualité de membre du groupe des travailleurs, je désire remercier le président de la Commission pour l'intelligence avec laquelle il a présidé la discussion, le rapporteur, M. Jouhaux, et le vice-président pour le groupe ouvrier, M. O'Brien, pour la manière remarquable dont ils ont conduit les travaux, et ont permis à la Commission d'aboutir à des résultats concrets. Les 70 millions de travailleurs représentés par la Fédération syndicale mondiale espèrent que, l'an prochain, la convention internationale affirmant le principe de la liberté syndicale sera approuvée. Ce n'est qu'ainsi que l'O. I. T. sera à la hauteur de ses responsabilités, et que l'œuvre sociale qu'elle a accomplie pendant ses vingt-huit années d'existence pourra ne pas rester stérile, si l'an prochain le principe général proclamé en 1918 obtient sa consécration.

Interprétation : M. ALCOBA *(délégué des travailleurs, Bolivie)* — La délégation ouvrière de Bolivie appuie avec enthousiasme le projet de résolution adopté par la Commission. Bien que ce projet ne réponde pas complètement à la mission que la Commission s'était assignée de préparer un projet de convention qui puisse être adopté l'an prochain, les travailleurs de Bolivie tiennent à déclarer qu'ils considèrent que, dans un avenir prochain, il sera possible de parvenir à une solution meilleure et pleinement satisfaisante en vue de réaliser la liberté d'organisation dans le domaine syndical.

En dépit du retard apporté à son industrialisation, la Bolivie, mon pays, a accordé la liberté d'association la plus large à tous les travailleurs manuels et intellectuels, sans dis-

tinction d'ordre politique ou d'un autre ordre ni intervention quelconque du gouvernement.

Le coup d'Etat opéré en 1943 par un groupe de fascistes prétendait limiter cette liberté en faisant intervenir ouvertement le gouvernement, raison qui dressa contre lui la classe ouvrière et l'opinion publique en général ; en effet, non contents de limiter les libertés syndicales, les auteurs de ce coup d'Etat en voulaient également aux libertés humaines, assujettissant à un étroit contrôle toute forme d'expression par la parole ou les écrits, suspendant les journaux, mettant en œuvre une politique typiquement fasciste, exilant ou assassinant les démocrates qui n'acceptaient pas leurs méthodes de gouvernement totalitaire. L'héroïque peuple bolivien a lutté intrépidement pour recouvrer sa liberté et a mis fin à ce régime le 21 juillet 1946, renversant un gouvernement qui, dans les derniers temps, était devenu encore plus téméraire dans son oppression. Le plus grand mérite de cette révolution réside dans le fait qu'elle s'est effectuée sans armes et sans orientation politique déterminée, encore que ce soient surtout les éléments de gauche qui aient participé le plus activement à son succès. Le bilan de ce mouvement populaire a été de 450 morts et de 600 blessés du côté du peuple et, de l'autre côté, le président Villarroel et sept personnes parmi les plus fanatiques de son entourage ont été pendus sur la voie publique, exécution qui satisfaisait la rancœur populaire.

Cette leçon, extrêmement dure, administrée par le peuple bolivien, devra servir, nous le croyons, d'avertissement à tous les gouvernements qui voudraient attenter à la liberté humaine. Actuellement, c'est un véritable démocrate, Enrique Hertzog, qui préside aux destinées de notre pays. Les travailleurs ont recouvré leur liberté. Ils en jouissent d'une façon complète grâce à leurs syndicats. La Bolivie, qui a incorporé depuis quelque temps dans sa Constitution et dans ses lois le principe de la liberté syndicale, ne peut qu'appuyer toutes les revendications formulées dans ce domaine pour que le bienfait de cette liberté soit étendu aux travailleurs du monde entier.

La législation sociale dont bénéficient les travailleurs dans notre pays est d'une grande importance. La Bolivie est l'un des pays qui se conforment le plus étroitement aux directives techniques élaborées par le Bureau international du Travail. Un chapitre de notre Constitution, qui traite du régime social, consacre le droit d'association et de grève, et contient des dispositions relatives à la protection des travailleurs et à la prévoyance sociale. Il garantit aux dirigeants syndicaux des immunités les mettant à l'abri, pendant la durée de leur mandat, de tout congédiement ou de toute mesure répressive de la part de l'autorité. Par analogie à cette disposition de notre législation, j'avais proposé à la Commission un amendement qui, malheureusement, n'a pas été adopté.

En dehors de ces dispositions législatives fondamentales, les travailleurs de mon pays bénéficient de divers avantages en matière de primes d'ancienneté, de congés payés, de maternité, etc.

Depuis la révolution de 1946, les travailleurs boliviens ont renforcé leur organisation. Les trois centrales nationales réunissent 200.000 travailleurs. La Confédération syndicale des travailleurs de Bolivie est l'organisation la plus nombreuse et la plus ancienne. Elle est affiliée à la Confédération syndicale des travailleurs de l'Amérique latine et à la Fédération syndicale mondiale. Elle vient de tenir son troisième congrès, après une interruption de huit années. Un nouveau congrès visant à fondre en une seule et puissante organisation, capable de faire triompher les revendications du prolétariat bolivien, les trois mouvements existants, est en préparation. Ainsi, modestement, mon pays progresse sur la voie qui le mène aux conquêtes sociales et je puis affirmer qu'il se place au tout premier rang de ceux qui acceptent et appliquent les conventions et les recommandations de l'O. I. T.

Pays de richesses immenses, mais encore peu exploitées, la Bolivie, bien que région essentiellement minière, ne possède pas d'industrie importante, celle des mines mise à part. Elle produit 40 pour cent de l'étain nécessaire à la consommation mondiale. Elle pourrait produire davantage, mais il faudrait développer considérablement ses industries. L'agriculture pourrait être intensifiée. Les forêts, elles aussi, pourraient être exploitées et l'avenir dans ce domaine est immense. C'est une des plus grandes réserves de richesses de l'humanité.

Une fois de plus, je voudrais dire ici que je suis entièrement d'accord sur le projet de résolution et j'invite la Conférence à l'approuver afin que, dans le monde entier, la classe laborieuse puisse jouir, dans un avenir prochain, d'une liberté d'association accrue, sans aucune discrimination odieuse de couleur, de race, de croyance ou de religion. Je voudrais également exprimer mes remerciements au président de la Commisison et au vice-président du groupe des travailleurs, qui ont su diriger si habilement les travaux de la Commission et ceux du groupe ouvrier.

Interprétation : M. V. C. PHELAN *(conseiller technique gouvernemental, Canada)* — La délégation gouvernementale canadienne se propose de voter en faveur du rapport qui est présenté, et elle estime qu'elle doit indiquer de vive voix les motifs de son attitude. En approuvant ce rapport, le dessein de notre délégation est de faire sentir que la Commission ainsi que la Conférence ont accompli quelque chose de tangible. Nous approuvons le texte jusque dans ses moindres détails.

Nous sommes heureux que le Canada puisse compter parmi les pays où la liberté, sous tous ses aspects, est traditionnelle depuis des générations. Nos batailles pour la liberté ont été gagnées par nos ancêtres, peut-être plus à l'étranger que chez nous, il y a de nombreuses années. L'un des avantages que nous retirons maintenant de ces batailles d'autrefois, c'est ce sentiment qui anime le gouvernement ainsi que le public que les travailleurs aussi bien que les employeurs ont le droit de s'organiser dans les limites de la

loi. Si j'ajoute dans les limites de la loi, c'est en pensant uniquement aux réglementations d'ordre très général concernant l'ordre public.

Comme les orateurs qui m'ont précédé, je désire féliciter le président pour la manière dont il a dirigé les débats de notre Commission. Je m'associe entièrement aux compliments qui lui ont été adressés, ainsi qu'à ceux qui ont été exprimés à l'adresse de Sir Guildhaume Myrddin-Evans, qui, grâce à ses conseils, a facilité les travaux de la Commission et a grandement contribué à l'élaboration du rapport qui nous est soumis.

Notre impression est que le travail de la Commission résume, sous une forme condensée et claire, toute la position de l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne la question de la liberté d'association. En même temps, nous sommes convaincus que nous avons établi, solidement établi, cette année, les bases pour l'adoption d'une convention l'année prochaine, et que nos travaux serviront également de base à d'autres délibérations et à l'élaboration d'autres conventions au cours des années ultérieures.

Plusieurs orateurs ont fait allusion aux transactions qui sont intervenues durant les discussions. Je crois que les représentants des gouvernement à la Commission ont pu juger assez bien quels étaient les sentiments de tous, et mon impression a été que les transactions n'ont pas été des compromis sur des principes, mais plutôt sur la forme à donner à ces principes. Il est certain qu'il n'existait pas de divergences de vues fondamentales sur la question générale de la liberté d'association. Je crois que telle est la situation qui doit exister dans une réunion de l'Organisation internationale du Travail. La discussion était essentiellement centrée sur des détails, sur les mots à employer pour exprimer les idées générales que l'on désirait incorporer dans le texte de la résolution.

Je crois que, grâce aux travaux du Conseil d'administration et du Bureau, l'Organisation internationale du Travail devrait pouvoir, en 1948 et en 1949, indiquer son opinion sur cette question fondamentale et obtenir l'accord des gouvernements en vue de l'adoption d'une législation, ce qui n'a pas été possible jusqu'à présent.

Comme l'indique l'une des résolutions, la Commission s'est inquiétée du fait que, d'après certains rapports, la liberté d'association n'est pas toujours reconnue en pratique. Il arrive que les lois reconnaissent, en principe, le droit des travailleurs à s'organiser, mais qu'en fait, ce droit soit restreint par des règlements d'administration. Aussi, l'Organisation internationale du Travail doit-elle — et elle le fait d'ailleurs — saluer avec satisfaction cette occasion qui lui est offerte d'accomplir quelque chose de substantiel, en indiquant aux nations qui ne reconnaissent qu'en principe la liberté d'association la voie qu'elles ont à suivre.

Au Canada, comme dans beaucoup d'autres pays, nous avons dû récemment incorporer dans une loi le principe du droit d'organisation, bien qu'en fait et en pratique, ce droit soit généralement reconnu. Nous avons découvert que le fait d'incorporer dans notre législation une réglementation sur le droit d'organisation a eu une excellente influence et a donné plus de poids à la reconnaissance générale de ce droit par le gouvernement et par le peuple.

M. MOCHAVER *(conseiller technique des travailleurs, Iran)* — Je voudrais être bref et ne pas répéter ce qu'ont dit avec éloquence les orateurs qui m'ont précédé. Je tiens toutefois à remercier le président de la Commission de la liberté d'association et notre camarade Léon Jouhaux, avec qui j'ai eu l'honneur de collaborer pour la première fois au sein de cette Conférence.

J'aborderai tout de suite un problème essentiel. Tout en approuvant en principe le rapport de la Commission de la liberté d'association, la délégation ouvrière de l'Iran estime nécessaire de présenter un certain nombre d'observations dont l'importance est, à mon avis, capitale. M. Léon Jouhaux a exposé, avec une éloquence sans pareille, la question de la liberté syndicale sous son aspect historique aussi bien que philosophique. Nous savons que le Conseil économique et social, à la suite d'une demande de la Fédération syndicale mondiale, a décidé de transmettre la question de la liberté syndicale à l'Organisation internationale du Travail. Ce Conseil a en même temps présenté cette demande à la Commission des droits de l'homme. Si l'on cherche la raison de cette procédure, je crois qu'on arrive, par voie de conséquence, à cette conclusion que, dans l'esprit du Conseil économique et social, la liberté individuelle de tout homme se confond avec le droit, pour celui-ci, de faire librement partie des organisations syndicales ou de s'en retirer. De toute évidence, le Conseil économique et social a envisagé l'incorporation de ce droit dans une déclaration des droits de l'homme.

Or, le texte qui fait actuellement l'objet de nos discussions n'est pas, à mon avis, suffisamment clair pour que l'objectif du Conseil économique et social soit nettement défini. Une confusion règne encore. Nous devons choisir franchement et nettement, entre les différentes conceptions de la liberté, celle qui est le mieux fondée, et il faut dire catégoriquement quel doit être le bénéficiaire de cette liberté : Est-ce l'individu ? Est-ce le syndicat ? Attribuer la liberté à l'individu, c'est rester fidèle à la conception classique de la liberté, en vertu de laquelle l'individu est libre de s'affilier à une organisation ou de s'en retirer quand il lui plaît. Si au contraire, on considère que l'objet de la liberté syndicale est tout autre, il ne faut pas se méprendre : ceci nous amènera à une sorte de monopole des syndicats, à une forme de syndicats que l'on peut qualifier d'étatiste, de fasciste ; c'est la thèse qui a été soutenue, il y a dix ans, à cette même tribune, par le délégué du gouvernement de l'Italie.

Nous autres, fidèles à la conception classique, nous pensons que la liberté syndicale est une attribution de l'individu et que celui-ci, sans distinction de race, de couleur, de croyance religieuse, d'opinion politique ou

autre, doit être absolument libre de s'affilier ou non à un syndicat. Si l'amendement du groupe des travailleurs était accepté, je crois que la plupart de ces difficultés seraient aplanies. Il faut, en effet, donner une définition, et une définition claire, de la liberté syndicale. Il faut aussi en déterminer les limites, car la liberté en tant que telle peut nous conduire à l'anarchie. Si la liberté consiste pour l'homme à n'obéir qu'à sa propre volonté et à ne faire que ce qui lui plaît, on aboutit à l'incohérence. Dans notre projet de résolution, ces limites n'ont pas été précisées.

Une autre question qui n'est pas sans importance, c'est que nous allons reconnaître la liberté syndicale aux individus sans distinction de nationalité. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que les syndicats ne doivent pas avoir de couleur politique. Chacun sait que, dans beaucoup de pays, les étrangers ont accès à l'emploi au même titre que les nationaux. Ils sont libres, selon le principe que nous avons énoncé, d'adhérer à un syndicat. Il existe des syndicats dont les membres sont pour la plupart des nationaux, mais dont une partie est composée d'étrangers. C'est ainsi que beaucoup de nos travailleurs ne sont pas de nationalité iranienne, mais sont Indiens ou Irakiens. Ils se sont constitués en un syndicat. Qu'arrivera-t-il si celui-ci prend un aspect politique ? Les membres de ce syndicat n'ont pas de droits politiques, pas plus qu'un étranger qui travaille en France ne possède de tels droits et ne peut voter. Comment le syndicat, constitué d'éléments dépourvus de droits politiques. peut-il avoir une couleur politique ? Si nous n'y prenons garde, au lieu d'accorder la liberté syndicale, nous l'enterrerons, car elle n'existera plus dans ce cas. Nous voulons la liberté pour l'individu, la liberté absolue sans distinction de race et de nationalité. Qu'arrivera-t-il si un syndicat, composé d'individus ne possédant pas de droits politiques, est doué lui-même de droits politiques, s'il peut agir politiquement, s'il a son mot à dire dans la politique nationale ? Ou bien ce syndicat représente les syndiqués, ou bien il ne les représente pas. Dans le premier cas, il n'a pas de droits politiques. Il faut choisir et prendre une position tout à fait nette dans cette question de principe. Il serait utile que la Conférence et le Bureau prennent acte de ces déclarations, formulent, d'une façon claire et précise, les principes fondamentaux qui sont à la base de la liberté syndicale et déterminent en même temps les limites de cette liberté, ce qui a déjà été préconisé par l'éminent professeur Kelsem dans son ouvrage bien connu : « La Démocratie, sa nature et sa valeur ».

Il me reste un mot à ajouter. Nous avons eu malheureusement une expérience quelque peu néfaste dans notre pays. Comme vous le savez, notre pays possède un mouvement syndical très jeune. Dès 1942, des organisations syndicales se sont constituées, qui ont pris très vite la couleur politique d'un parti extrémiste. Ce parti s'est déconsidéré, et avec lui les syndicats, parce qu'il était en faveur d'un mouvement séparatiste en Azerbaïdjan. Les ouvriers ont démissionné en masse et constitué des syndicats nouveaux. C'est ainsi que nous avons en ce moment une Fédération syndicale groupant plus de 71 syndicats. Mais ces syndicats n'ont absolument pas de couleur politique. C'est cette expérience qui m'a incité à faire cette déclaration. Les travailleurs iraniens n'ont certes pas la prétention de montrer le chemin aux autres. Ils viennent simplement exposer ce qu'ils ont subi pendant cinq ans.

En terminant, j'ajouterai que les principes que je viens de rappeler sont fondamentaux et commandent la paix économique du monde. Or, nous savons que la paix économique commande à son tour la paix sociale et la paix politique. Depuis le commencement de la dernière guerre mondiale, la paix économique est profondément troublée et le désordre persistant contribue chaque jour davantage à aggraver les risques de conflits économiques et, par voie de conséquence, de conflits politiques, surtout en Orient. Pour sauvegarder la paix d'abord, la première condition est de rétablir l'ordre économique sur une liberté absolue d'association. C'est évidemment une entreprise très difficile, mais le risque que court l'humanité est digne des plus grands efforts. C'est notre vœu le plus ardent que l'Organisation internationale du Travail ait la gloire de montrer au monde la voie qui conduit à la paix et à la pérennité de la démocratie.

(M. Hambro prend place au fauteuil présidentiel.)

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Nous allons maintenant passer au vote sur le rapport de la Commission de la liberté d'association, ainsi que sur les différentes résolutions que ce rapport contient. Le vote aura lieu à main levée.

Nous allons procéder au vote sur la résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'association et de négociation collective.

S'il n'y a pas d'objection, je considère la résolution comme adoptée.

(La résolution est adoptée à l'unanimité.)

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Nous allons maintenant passer au vote sur la liste des points pouvant servir de base de discussion à la Conférence.

S'il n'y a pas d'objection, je considère la liste de points comme adoptée.

(La liste des points est adoptée à l'unanimité.)

Interprétation : Le PRÉSIDENT — Nous passons au vote sur la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association.

S'il n'y a pas d'objection, je considère que la Conférence adopte la résolution en même temps que le rapport de la Commission dans son ensemble.

(La résolution et le rapport dans son ensemble sont adoptés à l'unanimité.)

Document n° 152

CIT, 30e session, 1947, Compte rendu des travaux, annexe X: Liberté d'association et relations industrielles, pp. 545-561

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, 1948

ANNEXE X

Septième question à l'ordre du jour : Liberté d'association et relations industrielles

1) Texte du projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles, préparé par le Bureau international du Travail.

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée par le Conseil d'administration à Genève, en sa trentième session,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », et qu'elle a en outre reconnu 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 entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique » ;

Que les niveaux de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent, dans une large mesure, d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale ;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale ;

Que la Conférence générale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses commissions d'industrie ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale,

Pour ces motifs,

adopte, ce jour de juillet 1947, le présent projet de résolution.

I. Liberté syndicale

1. Les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leurs programmes d'action sans ingérence des pouvoirs publics.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations syndicales internationales.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations d'employeurs et de salariés (tels que, par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

II. Protection du droit d'organisation et de négociation collective

7. Les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les représentants autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

8. A défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée devrait garantir :

a) L'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :

1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

9. Des organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par le paragraphe 8 ci-dessus.

III. Les conventions collectives

10. Les organisations d'employeurs et de travailleurs, conscientes de la grande valeur de libres négociations pour la réglementation des rapports collectifs du travail, devraient s'engager à régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de conventions collectives.

11. Des organes appropriés (tels que, par exemple, des commissions mixtes ou des conseils de relations de travail) devraient, si nécessaire, être institués pour offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.

12. Les dispositions d'une convention collective devraient s'imposer aux rapports résultant de contrats individuels conclus entre employeurs et travailleurs liés par la convention collective, sauf si les clauses de ces contrats sont plus favorables aux travailleurs que celles des conventions collectives.

13. Les dispositions d'une convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs au service du ou des employeurs liés par une convention collective, même si ces travailleurs ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention collective.

14. (1) Lorsque des conventions collectives volontairement conclues lient, dans les limites de leur champ d'application, la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs (lesquels doivent aussi employer la majorité des travailleurs), des mesures appropriées devraient être prises pour étendre le bénéfice des conventions collectives à tous les employeurs et à tous les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention collective.

(2) Les employeurs et les travailleurs auxquels seraient ainsi rendues applicables les dispositions d'une convention collective devraient être autorisés à présenter au préalable leurs observations et leurs objections aux autorités compétentes.

15. Les différends résultant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective en cours devraient être réglés par une procédure de conciliation et d'arbitrage convenue par les parties à la convention collective.

16. Les inspecteurs du travail devraient avoir qualité pour contrôler l'application des conventions collectives dans tous les établissements compris dans le champ d'application des conventions collectives.

IV. Conciliation et arbitrage volontaires

Conciliation volontaire

17. Des organes de conciliation régionaux et nationaux devraient être établis pour prêter leur concours aux parties en vue de prévenir et de régler les différends collectifs du travail.

18. Les organisations des employeurs et des travailleurs intéressés aux différends devraient être associées à toutes les phases de la procédure.

19. La procédure de conciliation devrait être gratuite et expéditive ; les délais pour la comparution des parties, l'audition des témoins et l'administration des preuves devraient être fixés d'avance et réduits à un minimum.

20. Le recours à la procédure de conciliation devrait être facultatif ; mais une fois qu'un conflit a été soumis à un organe de conciliation par voie de consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être tenues de s'abstenir de grèves ou de lockouts pendant que la conciliation est en cours.

21. Les parties devraient avoir la faculté d'accepter ou de rejeter les recommandations des organes de conciliation ; mais une fois qu'une recommandation a été acceptée, elle devrait être obligatoire pour les parties.

22. Les accords auxquels aboutiraient les parties au cours de la procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui seraient acceptées par les parties, devraient avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.

Arbitrage volontaire

23. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué auquel les parties pourraient recourir, soit d'emblée, soit après épuisement de la procédure de conciliation.

24. Le recours à l'arbitrage devrait être facultatif ; mais une fois qu'un différend a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient être tenues d'accepter la décision arbitrale.

V. Collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles

25. Dans tous les établissements publics ou privés comptant un nombre déterminé de salariés, des organismes représentatifs du personnel (tels que, par exemple, comités d'entreprise, comités de production, délégations du personnel, etc.) devraient être institués, soit par voie d'accord entre les parties, soit par voie législative, en vue de coopérer avec la direction des entreprises au relèvement progressif des conditions de travail et de vie du personnel, ainsi qu'à l'amélioration continue de l'organisation de la production.

26. Dans toutes les branches de l'industrie et du commerce, des commissions mixtes d'employeurs et de travailleurs devraient être instituées soit par voie d'accord entre les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, soit par voie législative, avec la mission de coopérer à la solution des problèmes sociaux, techniques et économiques de l'industrie ou du commerce.

27. Les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail devraient examiner l'opportunité d'instituer des organismes de collaboration sur le plan national (tels que conseils nationaux économiques, conseils nationaux du travail, etc.), chargés de conseiller les autorités compétentes lors de l'élaboration et de l'application de la politique économique et sociale.

2) Liste des points pouvant servir de base de discussion à la Conférence, préparée par le Bureau international du Travail.

Opportunité d'une réglementation internationale et formes de cette réglementation

1. *Opportunité d'adopter une réglementation internationale concernant :*

A. la liberté syndicale ;

B. la protection du droit d'organisation et de négociation collective ;

C. les conventions collectives,

sous la forme d'un projet de convention.

2. *Opportunité d'élaborer des projets de convention distincts sur :*

A. la liberté syndicale ;

B. la protection du droit d'organisation et de négociation collective ;

C. les conventions collectives.

3. *Opportunité d'élaborer, en outre, une ou plusieurs recommandations concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires.*

A. Liberté syndicale

4. Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, doivent avoir le droit de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.

5. Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action sans ingérence des pouvoirs publics.

6. Nécessité de stipuler que les organisations d'employeurs et de salariés ne peuvent être dissoutes par voie administrative.

7. Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations d'organisations professionnelles, et de s'affilier à des organisations syndicales internationales.

8. Nécessité de stipuler que les garanties définies par les paragraphes 4, 5 et 6 relatifs à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

9. Nécessité de stipuler que l'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations d'employeurs et de travailleurs (tels que, par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne peut pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

B. Protection du droit d'organisation et de négociation collective

10. Nécessité de prévoir que l'exercice tant du droit syndical des travailleurs que de celui des organisations des travailleurs, doit être garanti soit par voie d'accords entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs, soit par des mesures législatives appropriées.

11. Nécessité de prévoir qu'à défaut d'accords entre organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée doit garantir :

a) L'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous

actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :

1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

12. Opportunité de prévoir qu'une disposition d'une convention collective librement conclue par des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi n'est pas visée par le paragraphe 11 ci-dessus.

13. Opportunité de prévoir l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical défini ci-dessus.

C. Les conventions collectives

14. Opportunité de prévoir l'institution d'organes appropriés (tels que, par exemple, des commissions mixtes ou des conseils des relations de travail) chargés d'offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.

15. Nécessité de définir la convention collective comme étant un accord relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, une ou plusieurs organisations syndicales de travailleurs et, d'autre part, soit une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs, ou tout autre groupement d'employeurs, soit un ou plusieurs employeurs pris individuellement.

16. Nécessité de stipuler que les dispositions d'une convention collective doivent s'imposer aux rapports résultant de contrats individuels conclus entre employeurs et travailleurs liés par la convention collective, sauf si les clauses de ces contrats sont plus favorables aux travailleurs que celles des conventions collectives.

17. Nécessité de stipuler que les dispositions d'une convention collective sont applicables à tous les travailleurs au service du ou des employeurs liés par une convention collective, même si ces travailleurs ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention collective.

18. Opportunité de prévoir que les conventions collectives volontairement conclues, liant la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs (lesquels doivent aussi employer la majorité des travailleurs), peuvent être rendues applicables à tous les employeurs et à tous les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention tel qu'il est déterminé par les parties contractantes.

19. Opportunité de prévoir que les employeurs et les salariés auxquels peuvent être rendues applicables les dispositions d'une convention collective doivent au préalable être autorisés à présenter leurs observations et leurs objections.

20. Opportunité de prévoir que les différends naissant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective doivent être soumis à une procédure de réglementation convenue par les parties, et, en cas d'échec de cette procédure, être déférés à une procédure d'arbitrage obligatoire ou à une procédure judiciaire appropriée.

21. Opportunité de prévoir que les inspecteurs du travail ont qualité pour contrôler l'application des conventions collectives dans tous les établissements compris dans le champ d'application des conventions collectives.

D. Conciliation et arbitrage

Conciliation volontaire

22. Opportunité de recommander l'institution d'organes régionaux et nationaux de conciliation, chargés de prêter leur concours aux parties pour la prévention et la réglementation des différends collectifs du travail.

23. Opportunité de prévoir que les organisations des employeurs et des travailleurs intéressés aux différends doivent être associées à toutes les phases de la procédure.

24. Opportunité de prévoir que les procédures de conciliation doivent être gratuites et expéditives et qu'à cette fin les délais pour la comparution des parties, l'audition des témoins et l'administration des preuves doivent être fixés d'avance et réduits à un minimum.

25. Opportunité de prévoir que le recours aux procédures de conciliation doit être facultatif, mais qu'une fois qu'un conflit a été soumis à un organe de conciliation par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties doivent s'abstenir de grèves ou de lock-outs pendant que la conciliation est en cours.

26. Opportunité de prévoir que les parties doivent avoir la faculté d'accepter ou de rejeter les recommandations des organes de conciliation, mais qu'une fois qu'une recommandation a été acceptée, elle doit être obligatoire pour les parties.

27. Opportunité de prévoir que les accords auxquels ont abouti les parties au cours de la

procédure, ainsi que les recommandations des organes de conciliation qui sont acceptées par les parties, doivent avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.

Arbitrage volontaire

28. Opportunité de recommander l'institution d'un système d'arbitrage volontaire auquel les parties peuvent recourir soit d'emblée, soit après épuisement de la procédure de conciliation.

29. Opportunité de prévoir que le recours à l'arbitrage doit être facultatif, mais qu'une fois qu'un conflit a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties doivent être tenues d'accepter la décision arbitrale.

E. Etats fédéraux

30. Opportunité de prévoir des dispositions appropriées dans les conventions relatives à la liberté syndicale, à la protection du droit d'organisation et de négociation collective, et aux conventions collectives, pour faciliter l'acceptation éventuelle de ces conventions par les Etats fédéraux.

3) Rapport de la Commission de la liberté d'association [1].

La Commission de la liberté d'association et des relations industrielles, nommée par la Conférence à sa 4me séance, le 23 juin 1947, fut composée de 88 membres (44 membres gouvernementaux, 22 membres employeurs, 22 membres travailleurs). La Commission a tenu quinze séances.

Le bureau de la Commission était constitué comme suit :

Président : M. Morse, membre gouvernemental, Etats-Unis ;

Vice-présidents : M. Taylor, membre employeur, Canada, et M. O'Brien, membre travailleur, Australie.

Rapporteur : M. Jouhaux, membre travailleur, France ; *rapporteur adjoint :* M. Cornil, membre employeur, Belgique.

Représentant du Secrétaire général : M. Rens, assisté de MM. Bessling, Price et Herz.

M. Stanczyk, représentant des Nations Unies, assistait aux séances de la Commission.

Le Comité de rédaction de la Commission se composait, en plus des membres du bureau, de Sir Guildhaume Myrddin-Evans, membre gouvernemental du Royaume-Uni, de M. Finet, membre travailleur de la Belgique, assisté de M. Bravo, membre travailleur du Venezuela, et de M. O'Brien, membre employeur de l'Irlande.

Le système de vote Riddell fut appliqué, c'est-à-dire que chaque membre gouvernemental disposait d'une voix, et chaque membre travailleur et employeur de deux voix.

La Conférence se rappellera que c'est sur la demande du Conseil économique et social des Nations Unies que l'Organisation internationale du Travail a été saisie du problème de la liberté d'association et des relations industrielles. Le Conseil économique et social a pris cette décision en application de l'accord intervenu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, accord qui a été formellement ratifié à la fois par l'Assemblée des Nations Unies et par la Conférence internationale du Travail.

L'article III de cet accord prévoit en effet que « sous réserve des consultations préliminaires qui pourraient être nécessaires, l'Organisation internationale du Travail insérera dans l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions proposées par les Nations Unies. Réciproquement, le Conseil économique et social et ses commissions ainsi que le Conseil de tutelle insèreront dans leur ordre du jour les questions proposées par l'Organisation internationale du Travail.

Etant donné qu'il s'agit là d'une première application de cet accord, il importe de rappeler brièvement les circonstances dans lesquelles le problème de la liberté syndicale a été d'abord porté devant le Conseil économique et social et par la suite référé à l'Organisation internationale du Travail.

C'est à sa 4me session (février-mars 1947) que le Conseil économique et social des Nations Unies avait été appelé à examiner la question « des garanties d'exercice et de développement du droit syndical » dont il avait été saisi par la Fédération syndicale mondiale. La Fédération américaine du Travail avait, de même, soumis au Conseil économique et social un mémoire sur la même question.

Ces deux documents, dont le Bureau a pleinement tenu compte en établissant les textes qu'il a soumis à la Conférence, ont été reproduits intégralement en annexe au rapport préparé par le Bureau.

Il importe pourtant de rappeler très brièvement ici les raisons de fait qui ont motivé l'initiative prise par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du Travail.

La Fédération syndicale mondiale les rappelle elle-même dans le mémoire qu'elle a soumis au Conseil économique et social. Elle s'exprime ainsi :

> Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on constate que certaines interventions tendent, dans divers pays, à détruire les fondements mêmes du droit syndical. Les moyens mis en œuvre pour juguler l'essor du syndicalisme sont notamment les suivants : le renvoi massif d'ouvriers syndiqués, l'arrestation des militants et des chefs syndicalistes, l'occupation des locaux des syndicats, la révocation par le gouvernement des organes démocratiquement désignés par les syndicats, la désignation par le gouvernement des dirigeants syndicaux, l'interdiction pour les travailleurs de couleur ou indigènes de s'organiser professionnellement, l'interdiction aux organisations professionnelles de se fédérer sur le plan professionnel ou interprofessionnel, localement, nationalement ou internationalement, etc.
>
> De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certaines pays,

[1] Voir *Deuxième partie*, p. 282.

d'idéologies néfastes qui ont fait courir au monde un péril mortel. Le respect du droit syndical, comme élément de paix et de coopération entre les peuples, doit être assuré sur le terrain international.

Ainsi, la Fédération syndicale mondiale, tout comme la Fédération américaine du travail, avait saisi le Conseil économique et social d'un problème concret qui exige une solution sur le plan international.

Or, en mettant en mouvement le mécanisme de réglementation internationale qui lui est propre — c'est-à-dire en adoptant une convention internationale du travail sur la liberté syndicale et les relations industrielles — l'Organisation internationale du Travail est sans doute le mieux en mesure d'offrir aux travailleurs cette caution de caractère international. En effet, les pays qui auraient ratifié une convention sur le travail syndical ne pourraient plus remettre en cause ce droit par une modification et leur législation interne. On sait en effet qu'une convention internationale n'est autre chose qu'un véritable traité international qui lie toutes les parties.

La résolution adoptée par le Conseil économique et social était ainsi conçue :

Le Conseil économique et social,

Ayant pris note de la question inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération mondiale des syndicats, et relative aux droits syndicaux, ainsi que des notes présentées par la Fédération mondiale des syndicats et par l'« American Federation of Labor »,

Décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail, en la priant de porter cette question à l'ordre du jour de sa prochaine session et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil économique et social décide de transmettre, en outre, ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une Déclaration des droits de l'homme.

A la suite de la communication de cette résolution, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, consulté télégraphiquement par le Directeur général, a décidé d'inscrire la question de la liberté d'association et des relations industrielles à l'ordre du jour de la 30me session de la Conférence.

Dans le bref délai qu'il avait à sa disposition, le Bureau a établi un rapport sur l'ensemble de la question de la liberté syndicale et des relations industrielles.

La première partie du rapport porte sur l'historique du problème de la liberté syndicale et des relations industrielles devant l'Organisation internationale du Travail. Le rapport rappelle tout d'abord que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail détermine nettement sa compétence en cette matière. En effet, le préambule de la Constitution de l'O. I. T. énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer les conditions des travailleurs et d'assurer la paix « l'affirmation du principe de la liberté syndicale », et l'article 41, alinéa 2, mentionne parmi les principes d'une importance particulière et urgente « le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs ».

La Déclaration de Philadelphie a réaffirmé ces mêmes principes avec une vigueur particulière. Elle mentionne dans son article 1, parmi les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation internationale du Travail « la liberté d'expression et d'association, condition indispensable d'un progrès soutenu ».

Et parmi les programmes dont l'Organisation internationale du Travail a l'obligation de seconder la mise en œuvre, la Déclaration mentionne dans son article 3, alinéa *e)* : « La reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ».

Le rapport note ensuite les initiatives prises dans l'intervalle des deux guerres par l'Organisation internationale du Travail pour obtenir la consécration internationale du droit d'association professionnelle. Le rapport note à ce propos que si, en dépit de tous ces efforts, aucun accord n'a pu être réalisé dans la période d'entre les deux guerres mondiales, cela a été dû uniquement à des raisons d'ordre politique, qui, comme le déclarait le Directeur du Bureau international du Travail en 1927, ont paralysé l'action du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail.

La seconde partie du rapport est consacrée à l'exposé de la législation et de la pratique portant à la fois sur la liberté syndicale, la protection du droit d'organisation et de négociations collectives, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles sur le plan des entreprises, le plan des industries et le plan national.

En envisageant ainsi le problème syndical dans son ensemble, le Bureau entendait attirer l'attention de la Conférence sur le fait qu'en raison des transformations de structure qui se sont produites dans un certain nombre de pays, les syndicats professionnels n'ont plus seulement à défendre des intérêts matériels, mais à prendre aussi leur part de responsabilité dans la direction de l'économie nationale.

Et c'est aussi de cette conception élargie du rôle du syndicalisme que s'inspiraient les textes soumis par le Bureau à la Conférence, dont la portée a été analysée dans la troisième partie du rapport.

Ces textes comprenaient non seulement un projet de résolution couvrant : 1° la liberté syndicale, 2° la protection du droit d'organisation et de négociations collectives, 3° les conventions collectives, 4° la conciliation et l'arbitrage, 5° la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles, mais aussi une liste des points portant sur les quatre premiers sujets mentionnés ci-dessus.

I

Questions de principes examinées par la Commission

Au cours de la discussion, certaines questions de principe d'une importance fondamentale ont été soulevées sur lesquelles les membres de la Commission ont eu l'occasion d'exprimer leurs vues. Les questions sont examinées ci-dessous dans l'ordre où elles se sont posées.

1. *Compétence de l'Organisation internationale du Travail*

En ouvrant les débats, le président de la Commission a énoncé en quelque sorte les thèmes généraux de la discussion qui devaient être repris par la suite par les représentants des trois groupes. Il attira d'abord l'attention des membres de la Commission sur la grande responsabilité qui allait être la leur ainsi que sur la grande chance qui s'offrait à eux.

L'Organisation internationale du Travail, déclara-t-il, est un des rouages essentiels de l'Organisation des Nations Unies créée au lendemain de la seconde guerre mondiale pour assurer la coopération internationale dans tous les domaines. Elle a été la première institution spécialisée à entrer en relations avec les Nations Unies, afin de réaliser en commun les objectifs énoncés dans la Déclaration de Philadelphie, comme elle a été la première aussi à laquelle le Conseil économique et social a renvoyé une question pour examen et décision.

La question de la liberté syndicale et des relations industrielles ne rentre pas seulement dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail, mais celle-ci est aussi, en raison de son caractère tripartite, particulièrement outillée pour donner une solution appropriée à ce problème. En effet, les trois parties associées à l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail : gouvernements, employeurs et travailleurs, sont au plus haut point intéressées à définir les principes qui doivent être à la base même de leur action, tant sur le plan national que sur le plan international.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni s'est félicité que la question de la liberté syndicale et des relations industrielles — « question qui est peut-être la plus importante que la Conférence ait jamais examinée » — ait été soumise à l'Organisation internationale du Travail.

En faisant allusion aux conditions dans lesquelles cette question avait été portée, d'abord devant le Conseil économique et social, l'orateur déclare que tout l'avenir de l'Organisation internationale du Travail, et le statut de ses relations avec le Conseil économique et social, pourraient en être gravement affectés. L'orateur souligna à ce propos que l'Organisation internationale du Travail est le seul organisme international qui, en vertu de sa Constitution, est en mesure d'établir des instruments internationaux — les conventions internationales du travail — qui comportent des obligations solennelles, précises, pour les Etats qui les ont ratifiées ; les représentants des travailleurs et des employeurs, en collaboration avec les représentants gouvernementaux, pourraient prendre une part active dans l'élaboration de ces instruments, et contribueraient ainsi à la détermination du droit international non seulement par leurs discours, mais aussi par leurs votes.

L'orateur a adressé une invitation pressante aux représentants des divers groupes de ne pas négliger un tel privilège et de ne pas sacrifier l'indépendance et l'autonomie de l'Organisation internationale du Travail dans un domaine qui lui appartient en propre. L'Organisation internationale du Travail seule, et non pas une autre organisation, devrait s'occuper de cette question et prouver qu'elle est en mesure de lui donner une solution appropriée.

De son côté, le membre travailleur de la France a rappelé que le Conseil économique et social, en renvoyant cette question à l'Organisation internationale du Travail, en application de l'accord conclu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, a reconnu lui-même formellement la compétence de l'Organisation internationale du Travail. La tâche de l'O. I. T. est donc d'établir des conventions internationales du travail sur les principes contenus dans le projet de résolution et la liste des points. Si la Commission se bornait à soumettre un rapport au Conseil économique et social, elle se dessaisirait d'une question qui est directement de sa compétence.

Le Conseil économique et social ne serait pas en mesure d'adopter des conventions de ce genre, et même s'il essayait de le faire, il ne disposerait pas des moyens de contrôle nécessaires pour assurer l'application d'une telle convention. Par contre, l'Organisation internationale du Travail, en vertu même de sa Constitution, dispose de tels moyens de contrôle et est par là même en mesure d'assurer l'application effective des conventions internationales du travail.

Enfin, le membre employeur du Canada déclara, au nom du groupe tout entier des employeurs, que l'Organisation internationale du Travail était pleinement compétente pour connaître du problème du droit d'association professionnelle (à l'exclusion du problème du droit d'association en général entendu comme droit fondamental de l'homme) et des problèmes connexes des relations industrielles entre employeurs et salariés.

La Commission a donc été unanime pour reconnaître que l'Organisation internationale du Travail, en raison de sa Constitution et de la Déclaration de Philadelphie, était pleinement compétente pour connaître des questions de la liberté syndicale et des relations industrielles.

Le membre gouvernemental de la Tchécoslovaquie a souligné l'importance d'une collaboration pleine et entière entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies.

2. *Réglementation internationale*

La seconde question de principe sur laquelle la Commission a été appelée à se prononcer était celle de savoir quelle suite il convenait

de donner aux propositions dont le Bureau l'avait saisie.

Les membres travailleurs de la Commission ont tout particulièrement insisté sur la nécessité d'une prompte réglementation internationale, tant du problème de la liberté syndicale que du problème des relations industrielles. Ils ont attiré l'attention de la Commission sur le fait que, dans plusieurs pays, il existe toujours des entraves à la liberté syndicale que, seule, une réglementation internationale serait propre à supprimer.

Ils proposèrent donc de ne pas se borner à l'adoption du projet de résolution, mais d'adopter également la liste des points afin que la Conférence de 1948 fût en mesure d'adopter éventuellement des conventions ou des recommandations sur toutes les questions qui lui paraîtraient mûres pour une réglementation internationale immédiate.

La position initiale du groupe des employeurs était qu'il convenait d'adopter une résolution basée sur la discussion du préambule et de la première partie du projet de résolution, et d'inscrire la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence de 1948 pour une première discussion en vue de l'adoption d'une convention à la session suivante de la Conférence. Les autres parties du projet de résolution pourraient, dans la mesure où le temps le permettrait, faire l'objet d'une discussion générale et d'un rapport.

Les membres gouvernementaux des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni, de l'Argentine, de la Belgique, de la Colombie, de l'Inde, etc., se prononcèrent tous en faveur d'une réglementation internationale de la question de la liberté syndicale et de certains aspects du problème des relations industrielles. Si une solution satisfaisante de la question des relations industrielles n'implique pas, *ipso facto*, la paix industrielle et la justice sociale, déclara notamment le membre gouvernemental de l'Inde, son échec, par contre, signifierait une menace permanente pour la stabilité économique et sociale.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni estima, pour sa part, qu'il convenait de se mettre d'abord d'accord sur certains principes fondamentaux, puis de décider si ces principes pourraient prendre la forme, soit d'une résolution, soit d'un rapport, ou combiner ces deux formes.

Enfin, il y aurait lieu de décider si ces principes pourraient être inclus dans un ou plusieurs textes de conventions et, dans l'affirmative, lesquels de ces textes se prêteraient à une inclusion dans une convention à adopter dès l'année prochaine, et lesquels pourraient être considérés les plus appropriés pour des conventions à adopter à des dates ultérieures.

La Commission s'est entendue sur un programme commun de réglementation internationale dont on exposera la portée dans les conclusions.

3. *Organisme international de contrôle de la liberté syndicale*

Les membres gouvernementaux de la France, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, se déclarant en plein accord avec la proposition soumise au Conseil économique et social par la Fédération syndicale mondiale, ont tout particulièrement attiré l'attention des membres de la Commission sur la suggestion faite dans le projet de résolution de la Fédération syndicale mondiale, tendant à instituer une commission du droit syndical chargée de surveiller d'une façon permanente le respect du droit syndical.

Le membre gouvernemental de la Belgique, tout en approuvant cette proposition, estima pourtant que toute commission instituée pour contrôler le respect des droits syndicaux devait dépendre directement de l'Organisation internationale du Travail. Par contre, les membres gouvernementaux de la Pologne et de la Tchécoslovaquie exprimèrent l'avis qu'un tel organisme serait en mesure d'agir avec plus d'efficacité s'il était rattaché au Conseil économique et social.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni attira l'attention de la Commission sur les difficultés pratiques auxquelles pourrait se heurter une commission de ce genre en raison du fait que les Etats, comme l'expérience l'a prouvé, ne sont guère disposés à renoncer à une parcelle de leur souveraineté nationale.

Afin de donner effet à la proposition faite par la Fédération syndicale mondiale, le groupe des travailleurs avait proposé d'insérer dans le projet de résolution sur la liberté syndicale une clause nouvelle ainsi conçue :

> Un organisme international permanent adéquat devrait être institué en vue de sauvegarder le respect de la liberté syndicale.

Après un long échange de vues, la Commission a adopté à l'unanimité une résolution présentée par le membre gouvernemental du Royaume-Uni, qui invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à examiner la question de l'institution d'un organisme international de contrôle de la liberté syndicale sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session, en 1948.

Le texte de cette résolution est de même reproduit dans le chapitre des conclusions.

II

Projet de résolution. Préambule

Le Préambule proposé par le Bureau était le suivant :

> La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée par le Conseil d'administration à Genève, en sa trentième session,
>
> Considérant,
>
> Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;
>
> Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », et qu'elle a en outre reconnu 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 entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique » ;

Que les niveaux de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent, dans une large mesure, d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale ;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale ;

Que la Conférence générale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses commissions d'industrie ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale,

Pour ces motifs,

adopte, ce jour de juillet 1947, le présent projet de résolution.

Les membres employeurs présentèrent les trois amendements suivants au préambule : 1) de remplacer dans le troisième paragraphe les mots « système bien organisé » par « bon développement d'un système » ; 2) de remplacer dans le cinquième paragraphe le mot « instituer » par le mot « développer » ; 3) d'ajouter à la fin du deuxième paragraphe le passage suivant, tiré de la Déclaration de Philadelphie :

... et affirme que « les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé ».

Les deux premiers amendements furent retirés.

Quant au troisième amendement, le membre employeur de l'Union sud-africaine estima qu'il constituait une addition essentielle, sans laquelle il pourrait sembler que la résolution n'était applicable qu'aux pays ayant atteint un degré assez avancé de développement des relations industrielles. Le membre gouvernemental de l'Union sud-africaine appuya également l'amendement qui permettrait à son gouvernement d'appliquer progressivement les principes de la Déclaration, cette manière de faire étant la seule possible pour un pays se trouvant, comme l'Union sud-africaine, dans une condition unique. Le membre travailleur du Royaume-Uni déclara que les membres travailleurs ne désiraient pas s'opposer à l'amendement, mais qu'ils réservaient leurs droits de diriger leurs efforts vers l'application du texte de la résolution plutôt que du préambule.

L'amendement et l'ensemble du préambule modifié furent adoptés.

Discussion du projet de résolution et de la liste des points

Projet de résolution. I : Liberté syndicale

1. Droit de constituer des organisations.

L'article 1 proposé par le Bureau était conçu de la manière suivante :

Les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.

Cet article qui tendait à assurer la liberté syndicale à toutes les catégories sociales sans distinction d'aucune sorte fut l'objet de plusieurs amendements portant notamment sur : 1° le champ d'application de la réglementation ; 2° les objets des syndicats ; 3° le droit de s'affilier ou de ne pas s'affilier aux organisations.

a) *Bénéficiaires de la réglementation.* La Commission fut saisie, d'une part, d'un amendement présenté par les membres travailleurs tendant à faire insérer les termes « et d'opinions politiques » après le terme « nationalité » et, d'autre part, d'un amendement présenté par le membre gouvernemental du Royaume-Uni, tendant : 1° à supprimer les termes « publics ou privés » ; 2° à remplacer le membre de phrase « quant à l'occupation, le sexe, la couleur, la race, les croyances ou la nationalité » par les termes : « sans distinction d'aucune sorte ».

La Commission, après un échange de vues adopta la proposition du délégué britannique. Il est en effet apparu à la Commission que cette proposition, loin de vouloir limiter le cercle des bénéficiaires du droit syndical, visait au contraire à exprimer d'une manière plus adéquate la portée universelle du principe de la liberté syndicale. Et pour ne laisser subsister aucun doute sur la signification réelle de la disposition, il fut entendu que le rapport de la Commission devrait souligner le fait qu'aux termes de l'article, la liberté syndicale devrait être garantie, non seulement aux employeurs et aux travailleurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires, et cela sans distinction ou de discrimination d'aucune nature quant à l'occupation, le sexe, la couleur, la race, les croyances, la nationalité et l'opinion politique.

Le membre travailleur mexicain s'opposa toutefois à l'adoption de cette formule qu'il estima, non seulement contraire à l'esprit de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration de Philadelphie, mais aussi susceptible d'interprétations restrictives de la part des Etats.

Le membre gouvernemental de l'Inde avait proposé de son côté un amendement tendant à remplacer les termes « publics ou privés » par les termes « privés ou publics à l'exclusion des forces armées et de la police ».

A son avis, les forces armées et la police ne devraient pas être comprises dans le champ d'application de la liberté syndicale, puisqu'elles ne sont pas autorisées à engager des négociations collectives ou à déclarer la grève.

Plusieurs membres gouvernementaux attirèrent l'attention de la Commission sur le fait que si, dans certains pays, les membres de la police et des services publics sont organisés de la même manière que les travailleurs privés, dans d'autres, leurs organisations sont interdites ou seulement tolérées. Il fut également signalé que dans certains pays les forces armées ont le droit d'organiser.

Le membre travailleur français mit la Commission en garde contre l'adoption d'un texte qui ne reconnaîtrait pas les principes d'organisation syndicale admis par les pays les plus avancés. Une convention restrictive ne pourrait servir de modèle aux pays moins avancés. Les fonctionnaires publics devraient jouir de la pleine liberté d'association, y compris les membres de la police qui dépendent parfois des municipalités et non pas directement de l'Etat.

L'amendement fut rejeté par 57 voix contre 1. Les membres gouvernementaux de la Belgique, du Pérou et du Portugal, ainsi que les membres employeurs s'abstinrent.

b) *Buts des organisations.* Les membres employeurs proposèrent un amendement tendant à faire insérer, entre le terme « constituer » et les termes « des organisations » le membre de phrase suivant : « dans le but de régler les rapports entre employeurs et travailleurs et tous autres objets non contraires aux lois.

Plusieurs membres de la Commission firent observer que l'amendement était inutile et dangereux. Inutile parce que les syndicats devraient naturellement être tenus, tout comme les autres collectivités organisées et les simples citoyens, au respect des lois générales, lois impératives qui par définition s'imposent à tous ; dangereux parce que l'amendement pourait permettre à un gouvernement de déclarer illégal un objectif syndical parfaitement légitime en soi.

Après un échange de vues entre les différents groupes de la Commission, les membres employeurs retirèrent leur amendement, étant entendu que la liberté syndicale — comme toute autre liberté — est contenue dans la limite des lois nationales, ainsi que le prévoit la Constitution de l'Organisation internationale du Travail qui, dans son article 41, alinéa 2, cite parmi les principes d'une importance particulière et urgente : « le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs ».

c) *Droit de s'affilier ou de ne pas s'affilier à des organisations.* Un amendement présenté par les membres travailleurs et tendant à ajouter après les mots « de leur choix » les mots « et de s'y affilier », était destiné à compléter l'article 1 en assurant aux employeurs et aux travailleurs non seulement le droit de constituer des organisations, mais également le droit corollaire de s'y affilier.

Les membres employeurs proposèrent un sous-amendement, en vertu duquel les mots « ou de ne pas s'y affilier » devraient y être ajoutés.

Après une brève discussion, le sous-amendement des membres employeurs fut rejeté par 50 voix contre 41.

L'amendement des membres travailleurs fut adopté sans opposition.

2. *Autonomie des organisations.*

L'article 2 du texte présenté par le Bureau avait la teneur suivante :

> Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action, sans ingérence des pouvoirs publics.

Cet article tendait à compléter l'article 1er en garantissant aux organisations la liberté d'organiser leur vie intérieure sans avoir à craindre l'ingérence de l'Etat.

Les membres employeurs proposèrent un amendement d'après lequel le terme « publics » devrait être remplacé par le terme « administratifs ».

Dans leur esprit, les organisations ne pourraient être exemptées de l'intervention du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, et on devrait se limiter par conséquent à protéger l'autonomie syndicale contre l'ingérence des autorités administratives.

De la part des travailleurs, on fit essentiellement valoir contre cet amendement les trois arguments suivants :

1. Il convient de protéger les syndicats contre l'ingérence des pouvoirs politiques. Sous les régimes totalitaires, le pouvoir politique dominait entièrement tous les autres pouvoirs.

2. La valeur de la garantie serait amoindrie si le législateur pouvait autoriser un gouvernement à intervenir dans la vie intérieure des syndicats.

3. L'intervention des tribunaux, notamment par voix d'« injonctions » — comme c'était la pratique aux Etats-Unis — ne serait pas moins dangereuse pour les syndicats que l'intervention des autorités administratives.

Tout en admettant la pleine autonomie syndicale, plusieurs membres gouvernementaux firent observer que l'Etat ne pourrait s'abstenir de toute intervention si ce n'était que pour veiller à ce que les syndicats se tinssent dans les limites de la légalité.

Pour rendre plus claires leurs intentions, les membres employeurs proposèrent le sous-amendement suivant à leur amendement primitif : supprimer les mots « des pouvoirs publics » et ajouter, après les mots « sans ingérence », les mots « excepté en vertu de la procédure légale ».

Le sous-amendement fut rejeté par 61 voix contre 44, ainsi que l'amendement primitif par 63 voix contre 44.

Un amendement présenté par le membre gouvernemental cubain tendait à compléter l'article 2 par les termes : « à condition que l'exercice effectif de ce droit soit subordonné à l'accomplissement des formalités prévues par la loi ».

En effet, déclarèrent plusieurs membres gouvernementaux, les organisations sont tenues d'observer certaines règles prévues par la législation, comme par exemple les dispositions concernant l'enregistrement ou le dépôt des statuts.

Mais les membres travailleurs firent valoir que le texte ainsi modifié serait susceptible d'être interprété par certains gouvernements d'une manière extensive et permettrait le contrôle des organisations.

En vue de sauvegarder, d'une part, le respect de la légalité et d'assurer, d'autre part, la pleine reconnaissance du droit syndical et de son exercice, le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa à la Commission de maintenir la première partie du texte du Bureau, mais de remplacer les mots « sans ingérence des pouvoirs publics » par la phrase suivante :

« Il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. »

Le membre gouvernemental du Pérou proposa d'ajouter à cet amendement les mots suivants : « pourvu que dans tous les cas les dispositions générales de caractère légal soient respectées ».

La Commission rejeta ce sous-amendement par 54 voix contre 39 et se rallia avec trois votes contraires à l'amendement présenté par le membre gouvernemental du Royaume-Uni.

A la suite de ce vote, le membre gouvernemental cubain retira son amendement.

De même le membre gouvernemental de l'Inde en fit autant d'un amendement tendant à faire insérer dans l'article 2 les termes : « sauf dans la mesure nécessaire pour la protection des intérêts des membres de l'Organisation ».

L'article 2 fut adopté, amendé comme il a été dit.

3. *Dissolution des organisations.*

L'article 3 proposé par le Bureau était conçu dans ces termes :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie administrative.

Cette disposition tendait à exclure la possibilité d'une dissolution d'une organisation par une autorité administrative. Elle ne visait pas, par contre, le cas de dissolution par voie judiciaire.

Les membres travailleurs proposèrent d'ajouter après les mots « à dissolution » les mots « ou à des mesures de suspension ».

La Commission adopta cet amendement sans discussion et l'article, ainsi amendé, fut adopté.

4. *Fédérations et confédérations.*

L'article 4 proposé par le Bureau avait la teneur suivante :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

Un amendement présenté par les membres employeurs, tendant à insérer les mots « non contraire aux lois », fut retiré dans les mêmes conditions que l'amendement similaire présenté à propos de l'article 1.

Un amendement soumis par le membre gouvernemental turc, aux termes duquel l'affiliation d'un syndicat à une organisation internationale pourrait être subordonnée à l'autorisation préalable du gouvernement si la législation nationale prévoyait une telle possibilité, fut également retiré.

L'article fut adopté.

5. *Garanties relatives aux fédérations et aux confédérations.*

L'article 5 du texte du Bureau était rédigé comme suit :

Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

Cet article ne donna lieu à aucune observation ou objection et fut adopté à l'unanimité.

6. *Personnalité juridique des organisations.*

L'article 6 proposé par le Bureau était conçu comme suit :

L'acquisition de privilège spéciaux par des organisations d'employeurs et de travailleurs (tels que par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

Les membres travailleurs demandèrent à la Commission de donner à cet article la forme suivante :

L'acquisition de la personnalité juridique ou tous autres droits par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale.

A la suite de la discussion, la Commission adopta le texte suivant :

L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. *Responsabilités des organisations.*

Les membres employeurs proposèrent d'ajouter l'article suivant au texte du Bureau :

L'acquisition et l'exercice des droits définis ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

Les membres travailleurs considéraient que semblable disposition était trop générale et manquait de précision. Par 54 voix contre 51, la Commission adopta ce nouvel article qui devint l'article 7 du texte de la Commission.

Liste des points. A : Liberté syndicale

A la suite de l'adoption de la première partie du projet de résolution relative à la liberté syndicale, la Commission décida d'examiner immédiatement la partie correspondante de la liste des points.

La Commission adopta à l'unanimité et sans discussion la liste des points relative à la liberté syndicale dans le texte revisé con-

formément aux décisions prises par la Commission.

Projet de résolution. II : Protection du droit d'organisation et de négociation collective

La seconde partie du projet de résolution complète la garantie de la liberté syndicale.

Dans la forme où il était présenté par le Bureau, le texte comportait trois parties principales ; la première tendait à assurer la protection du droit syndical par voie d'accord mutuel entre les organisations ; la seconde prévoyait à défaut d'accord entre les organisations intéressées, des garanties légales du droit d'organisation et de négociation collective, et la troisième prévoyait si nécessaire l'institution d'organismes appropriés chargés de garantir l'exercice du droit syndical.

Le membre gouvernemental du Canada proposa de substituer au texte du Bureau un article unique ayant la teneur suivante :

Comme corollaire du droit d'organisation des employeurs et des travailleurs, le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs aux négociations collectives devrait être pleinement reconnu et complété par l'engagement réciproque et l'engagement des gouvernements de reconnaître et respecter l'exercice du droit d'association ainsi que par la suppression des sanctions tendant à restreindre le droit du travailleur individuel d'adhérer à une organisation de son choix ; étant entendu cependant que la libre conclusion de conventions collectives imposant comme condition préalable à l'emploi, l'affiliation à un syndicat déterminé, ne constitue pas une violation des principes énoncés ci-dessus.

Le droit de négociation qui donne au droit syndical sa substance, expliqua l'auteur de cet amendement, est à présent reconnu dans bien des pays, mais les méthodes de négociation peuvent donner lieu à des divergences d'opinion. Il ne faudrait donc pas entrer dans le détail, mais simplifier le texte de la résolution.

Plusieurs membres gouvernementaux ainsi que les membres travailleurs s'opposèrent à cet amendement qui, à défaut de précisions suffisantes, ne pourrait servir de base à une convention internationale éventuelle.

L'amendement fut retiré.

1. *Reconnaissance mutuelle des organisations.*

L'article 7 proposé par le Bureau avait la teneur suivante :

Les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les représentants autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

Le membre gouvernemental de France proposa d'insérer après les mots « d'employeurs et de travailleurs » les mots « ayant un caractère représentatif ».

Afin de donner à cet article une portée générale sans restriction aucune, le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de substituer à l'article 7 le texte suivant :

Il devrait y avoir accord mutuel entre les travailleurs et les employeurs organisés quant à l'exercice du droit d'association.

La Commission adopta cet amendement et l'amendement du membre gouvernemental français fut retiré.

L'article 7, amendé comme il vient d'être dit, fut adopté et devint l'article 8 du texte de la Commission.

2. *Garantie légale du droit d'organisation et de négociation.*

L'article 8 proposé par le Bureau était conçu comme suit :

(1) A défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée devrait garantir :

a) l'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :

1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

(2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

En vue de sauvegarder dans toute la mesure du possible la liberté d'organisation et de négociation, le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de remplacer le premier paragraphe de l'article 8 par le texte suivant :

Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de permettre l'établissement de garanties pour...

La Commission adopta cet amendement par 101 voix sans opposition.

Les membres employeurs proposèrent de remplacer l'alinéa *a)* du paragraphe 1 par le texte suivant :

L'exercice du droit syndical sans avoir à craindre d'intimidation, de violence ou de restriction d'aucune part, visant à...

L'amendement fut adopté par 86 voix contre 22.

Plusieurs amendements présentés par le membre gouvernemental de la Turquie, d'une part, et par les membres employeurs, d'autre part, tendaient à mettre sur un pied d'égalité la garantie de s'associer et la garantie de ne pas s'associer.

C'est ainsi que le membre gouvernemental de la Turquie proposa d'ajouter à l'article 8 la disposition suivante :

Chaque employeur et chaque travailleur devraient être libres de s'affilier à un syndicat ou de s'en retirer.

Cet amendement fut rejeté par 57 voix contre 53.

A la suite de ce vote, les membres employeurs retirèrent leurs amendements qu'ils avaient proposés dans un but similaire à la condition spécifique que le retrait de ces amendements ne préjugerait pas de leur droit de soulever les questions mentionnées dans ces amendements lorsqu'une convention sera examinée.

Les membres gouvernementaux de la Colombie et du Venezuela proposèrent l'insertion d'un nouveau sous-alinéa 4), ayant la teneur suivante :

Garantir la stabilité de l'emploi des membres principaux et suppléants des comités de direction des syndicats pendant la période réglementaire de leurs fonctions, dans le sens qu'ils pourront être congédiés seulement pour des motifs prévus par les lois et moyennant l'autorisation des fonctionnaires judiciaires ou administratifs compétents.

Les membres employeurs s'opposèrent à cet amendement. Les membres travailleurs se déclarèrent satisfaits de la protection assurée par l'article 8 (1) *a)* dans la forme adoptée par la Commission.

L'amendement fut retiré.

Les membres employeurs proposèrent de remplacer l'alinéa *b)* du paragraphe (1) par le texte suivant :

Il devrait être reconnu que l'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs ne permet pas de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant à...

Après un échange de vues, cet amendement fut retiré.

Le membre gouvernemental de France proposa de remplacer, dans l'alinéa premier du paragraphe *b)*, les mots « de l'employeur » par les mots « directe ou indirecte des employeurs ».

Après une brève discussion, l'auteur retira son amendement, à la condition que le mot « employeur » fût remplacé dans le texte définitif par le mot « employeurs ».

Les membres employeurs proposèrent la suppression de l'alinéa 3 du paragraphe *b)*. A leur avis, une telle disposition trouverait mieux sa place dans la partie relative aux conventions collectives que dans celle concernant le droit syndical.

Les membres travailleurs s'opposèrent à cet amendement en faisant observer que la liberté syndicale serait vidée de sa substance si la reconnaissance des syndicats et leur droit de négociation ne figuraient pas dans le texte de la résolution.

Plusieurs membres gouvernementaux attirèrent l'attention de la Commission sur la nécessité de garantir le droit de négociation exclusivement aux syndicats représentatifs, mais n'insistèrent pas sur ce point étant donné la décision antérieure prise à ce propos par la Commission.

Sur la proposition du membre gouvernemental du Royaume-Uni, la Commission adopta la formule suivante en remplacement du paragraphe 8 (1) *b)*, 3 du texte du Bureau :

refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

Les membres employeurs retirèrent leur amendement.

Un amendement présenté par le membre gouvernemental de la Turquie tendait à la suppression de ce paragraphe.

D'après l'opinion de l'auteur de cet amendement, aucun travailleur ne devrait être obligé d'appartenir à un syndicat déterminé pour obtenir un emploi ou pour le conserver. La majorité des membres travailleurs s'opposèrent à cet amendement. Ils soulignèrent la nécessité d'assurer aux syndicats le droit de maintenir en vigueur ou de conclure des conventions collectives qui contiennent une telle disposition. L'opinion a été également exprimée qu'il serait inique de protéger un travailleur qui voudrait jouir des bénéfices obtenus par les syndicats, mais qui se refuserait à y adhérer. Certains pays possèdent une législation prescrivant l'affiliation syndicale obligatoire, et il serait sérieusement porté préjudice à leur position si l'amendement proposé était adopté. Les employeurs en appuyant cet amendement firent valoir qu'il n'était pas approprié de discuter cette question au stade actuel, et qu'il n'était pas non plus opportun de préjuger du contenu d'une future convention. Ils firent enfin remarquer qu'il s'agissait de respecter le principe de la liberté et que la liberté de l'individu était directement en cause.

L'amendement fut rejeté par 57 voix contre 53. Au vote par appel nominal auquel la Commission procéda à la demande des membres employeurs, l'amendement fut rejeté par 64 voix contre 51.

Après le rejet de cet amendement, un amendement ayant le même sens, présenté par les membres employeurs, fut déclaré irrecevable par le Président de la Commission.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de supprimer dans ce même paragraphe le mot « obligatoire ». Le membre travailleur australien fit observer que la suppression de ce mot ne devait pas être interprétée comme signifiant que l'affiliation au syndicat ne serait pas nécessairement obligatoire.

L'amendement fut adopté à cette condition.

L'article 8, sous sa forme amendée, fut adopté dans son ensemble et devint l'article 9 du texte de la Commission.

3. *Institution d'organismes appropriés en vue d'assurer l'exercice du droit syndical.*

L'article 9 proposé par le Bureau était conçu comme suit :

Des organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par le paragraphe 8.

Les membres employeurs proposèrent la suppression de cet article, mais retirèrent leur amendement après la correction du texte

anglais du rapport soumis par le Bureau, dans lequel manquaient les mots « si nécessaires » figurant dans le texte français.

L'article 9 fut adopté, compte tenu de cette correction dans le texte anglais, et devint l'article 10 du texte de la Commission.

Liste des points.
B : Protection du droit syndical

La Commission s'est bornée à insérer dans la deuxième liste des points les principes contenus dans les articles 7 et 9 (articles 8 et 10 du texte de la Commission) de la partie II de la résolution ainsi que les principes figurant à l'article 8 (paragraphe 9 du texte de la Commission). Elle a aussi décidé que l'article 8 était incomplet à plusieurs égards et que de nouvelles discussions seraient nécessaires. Par conséquent, les clauses détaillées de cet article de la résolution ne se prêtaient pas à leur inclusion dans un projet de convention que la Conférence sera appelée à discuter en 1948.

III

Conclusions et décisions de la Commission

La Commission, composée de 44 membres gouvernementaux, réunissait ainsi en son sein la très grande majorité des gouvernements représentés à la Conférence. Elle comprenait en outre 22 membres employeurs et 22 membres travailleurs ainsi qu'un nombre considérable de membres suppléants. Elle avait donc un caractère véritablement représentatif et les décisions auxquelles elle a pu aboutir et qui sont reproduites ci-dessous reflètent bien le sentiment de la majorité de la Commission.

PROJET DE RÉSOLUTION CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée par le Conseil d'administration à Genève et s'y étant réunie le dix-neuf juin 1947, en sa trentième sesion,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la « liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », qu'elle a en outre reconnu 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, entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique », et

Qu'elle a affirmé également que « les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé » [1] ;

Que le niveau de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent dans une large mesure d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale ;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale ;

Que la Conférence internationale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que les diverses Commissions d'industrie, ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale ;

Pour ces motifs,

Adopte, ce jour de juillet 1947, le présent projet de résolution :

I. Liberté syndicale

1. Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisation de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

---

[1] Ce paragraphe a été inséré dans le préambule à la suite d'un amendement présenté par le membre employeur de l'Union sud-africaine au nom des membres employeurs de la Commission.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit d'organisation et de négociation collective

8. Il devrait y avoir accord mutuel entre les employeurs et les travailleurs organisés quant à l'exercice du droit syndical.

9. (1) Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir :

a) l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à :

i) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;
ii) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
iii) congédier un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) l'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs de façon à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

i) favoriser la constitution de syndicats placés sous le contrôle d'employeurs ;
ii) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement ;
iii) refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

(2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

10. Les organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par l'article 9 ci-dessus.

LISTES DES POINTS POUVANT SERVIR DE BASE DE DISCUSSION A LA CONFÉRENCE

La Commission, estimant que certaines questions étaient d'ores et déjà mûres pour faire éventuellement l'objet d'une ou de plusieurs conventions internationales en 1948, adopta les deux listes de points suivantes dont elle recommande l'adoption par la Conférence.

A. Liberté syndicale

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention internationale concernant la liberté syndicale.

2. Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs sans discrimination d'aucune sorte, doivent avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, sans autorisation préalable.

3. 1) Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ;

2) Nécessité de prévoir en outre que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

4. Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative.

5. Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

6. Nécessité de prévoir que les garanties définies par les paragraphes 2, 3 et 4 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

7. Nécessité de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne doit pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

8. Opportunité de prévoir que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne

doivent pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

B. Protection du droit syndical

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention sur la protection du droit syndical.

2. Nécessité de prévoir que si une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées doivent être prises en vue de garantir l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte, quelle qu'en soit la provenance.

3. Opportunité de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

PROJET DE RÉSOLUTION CONCERNANT L'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SESSION DE LA CONFÉRENCE

Il a été entendu que les questions faisant l'objet de la liste des points devraient être inscrites à l'ordre du jour de la conférence 1948 pour l'adoption d'une convention selon la procédure de simple discussion.

Il a été reconnu, toutefois, que les questions de détail de l'article 9 du texte du projet de résolution adopté par la Commission n'étaient pas susceptibles de faire l'objet d'une convention en 1948, étant donné qu'elles exigeraient un examen beaucoup plus approfondi et devraient être complétées et amplifiées. La décision a été prise, par conséquent, que ces questions feraient l'objet d'une première discussion en 1948. Il a été également décidé d'inscrire les parties concernant les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, à l'ordre du jour, session de 1948, de la Conférence pour une première discussion.

Par conséquent, la Commission soumet à la Conférence le projet de résolution suivant :

La Conférence,

Après avoir approuvé le rapport de la commission nommée pour examiner la septième question à l'ordre du jour ;

Décide :

1) d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale la question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session ; et

2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale, comme une question en vue d'une première discussion : l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

PROJET DE RÉSOLUTION CONCERNANT UN ORGANISME INTERNATIONAL DE SAUVEGARDE DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La Commission soumet à l'approbation de la Conférence le texte suivant :

La Conférence,

1) Rappelant la mention qui a été faite de la liberté d'association dans la Déclaration de Philadelphie et dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, affirme à nouveau sa foi et son attachement à l'égard du principe de la liberté d'association dans tous les pays, élément essentiel des libertés personnelles sur lesquelles sont fondés la paix, la prospérité et le bonheur ;

2) Exprime son appréhension au sujet des renseignements qui lui sont parvenus de plusieurs côtés, indiquant que des conditions préjudiciables à la liberté d'association existeraient dans de nombreux pays ;

3) Estime que des mesures devraient être prises pour favoriser, développer et instituer de manière universelle la liberté d'association, d'une part, en attirant l'attention des gouvernements de tous les Etats, Membres ou non de l'Organisation internationale du Travail, sur les obligations qui découlent pour eux sous ce rapport de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ou de la Charte des Nations Unies, d'autre part, en recourant à tout autre moyen utile ;

4) A pris note avec intérêt, à cet égard, des propositions faites par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail en vue de l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association, et estime que ces propositions méritent un examen approfondi et attentif ;

5) Reconnaît que ces propositions soulèvent des problèmes particulièrement complexes et difficiles, tels que, par exemple :

I) des questions mettant en cause la souveraineté des Etats ;

II) le rapport pouvant exister entre un tel organisme et les propositions actuellement examinées par les Nations Unies aux fins de faire porter effet à une Déclaration des droits de l'homme et d'instituer un organisme de sauvegarde de l'exercice d'autres libertés fondamentales, notamment la liberté de parole, d'information et de la liberté de réunion pour toutes fins non contraires aux lois ;

III) la composition, le champ d'activité, les pouvoirs (y compris les pouvoirs d'enquête et d'investigation), et la procédure de l'organisme projeté ;

IV) l'autorité en vertu de laquelle l'organisme projeté exercerait son action...

6) Considère qu'il est essentiel de vouer à ces questions, qui pourraient entraîner des changements dans les relations mutuelles des Etats, l'examen détaillé et la préparation attentive qu'elles méritent et sans lesquels toute action internationale serait condamnée

à l'échec et risquerait de rendre la situation encore plus sérieuse qu'elle ne l'est à présent ;

7) Reconnaît, toutefois, que l'établissement en consultation avec les Nations Unies, d'un organisme international permanent paraît être une condition indispensable pour le respect intégral de la liberté d'association dans le monde entier, et que tout organisme de ce genre devrait, une fois établi, exercer son action sous les garanties offertes par la Constitution tripartite de l'Organisation internationale du Travail ;

8) En conséquence, invite le Conseil d'administration à examiner la question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session en 1948.

La simple énumération des décisions prises montre que la Commission a accompli une œuvre vraiment considérable puisque le mécanisme de la réglementation internationale a pu être déclenché pour toutes les questions soumises à son examen.

La Commission a fourni encore une fois la preuve de l'excellence de la méthode de collaboration tripartite qui constitue la caractéristique essentielle de l'Organisation internationale du Travail.

Genève, le 9 juillet 1947.

(Signé) DAVID A. MORSE, *Président,*
LÉON JOUHAUX, *Rapporteur,*
LOUIS E. CORNIL,
Rapporteur adjoint.

Document n° 153

CIT, 30e session, 1947, Résolution concernant l'ordre du jour de la session de 1948 de la Conférence internationale du Travail

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Résolutions et textes divers adoptés par la 30me session de la Conférence internationale du Travail

(Genève, juin-juillet 1947)

GENÈVE
1947

II

Résolution concernant l'ordre du jour de la session de 1948 de la Conférence internationale du Travail

(Adoptée le 11 juillet 1947)

La Conférence,

Après avoir approuvé le rapport de la commission nommée pour examiner la septième question à l'ordre du jour ;

Décide :

1) d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale la question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions à ladite session ; et

2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale, comme une question en vue d'une première discussion : l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

Après avoir adopté la résolution concernant l'ordre du jour de la session de 1948 de la Conférence internationale du Travail, la Conférence a adopté les deux listes de points suivantes qui énumèrent un certain nombre de questions étant d'ores et déjà susceptibles de servir de base à l'adoption d'une ou de plusieurs conventions internationales du travail en 1948.

LISTES DE POINTS DESTINÉS A SERVIR DE BASE A L'ADOPTION D'UNE OU DE PLUSIEURS CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL EN 1948

(Adoptées le 11 juillet 1947)

I. Liberté syndicale

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention internationale concernant la liberté syndicale.

2. Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs sans discrimination d'aucune sorte, doivent avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, sans autorisation préalable.

3. 1) Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action ;

2) Nécessité de prévoir en outre que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

4. Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative.

5. Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

6. Nécessité de prévoir que les garanties définies par les paragraphes 2, 3 et 4 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

7. Nécessité de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne doit pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

8. Opportunité de prévoir que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne doivent pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit syndical

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention sur la protection du droit syndical.

2. Nécessité de prévoir que si une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées doivent être prises en vue de garantir l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte, quelle qu'en soit la provenance.

3. Opportunité de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

Document n° 154

Conseil économique et social, 5e session, 1947, Résolution 84 (V) concernant les droits syndicaux (liberté d'association)

Resolutions

adopted by the

Economic and Social Council

during its Fifth Session from
19 July to 16 August 1947

Résolutions

adoptées par le

Conseil économique et social

pendant sa Cinquième Session du
19 juillet au 16 août 1947

UNITED NATIONS
Lake Success, New York

3. International Convention of 30 September 1921 for the Suppression of the Traffic in Women and Children; and
4. International Convention of 11 October 1933 for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age;

Considering that in its resolution of 29 March 1947 the Council requested the Secretary-General to resume the study of the 1937 draft convention regarding the exploitation of the prostitution of others, make any necessary amendments in order to bring it up to date and introduce any desirable improvement in view of the changes in the general situation since 1937;

Considering the close connexion between the above-mentioned Agreements and Conventions and the 1937 draft convention, and the desirability of a unification of these instruments;

Requests the Secretary-General to present to the Social Commission at an early session a report on the questions concerning such unification; and

Requests the Social Commission to consider the possibility of such unification and to advise the Economic and Social Council at a future session as to the steps necessary for the implementation thereof.

84 (V). Trade union rights (freedom of association)

Resolution of 8 August 1947[1]

The Economic and Social Council,

Having received the report transmitted by the International Labour Organisation in pursuance of the Council's request at its fourth session[2] that the memoranda on the subject of trade union rights submitted to the Council by the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor might be placed on the agenda of the International Labour Organisation at its next session and that a report might be sent for the consideration of the Economic and Social Council at its next session,

Takes note of the report and observes with satisfaction the action taken and proposed by the International Labour Organisation within its recognized competence,

Decides

(*a*) To recognize the principles proclaimed by the International Labour Conference;

(*b*) To request the International Labour Organisation to continue its efforts in order that one or several international conventions may be quickly adopted;

(*c*) To transmit the report to the General Assembly;

Awaits further reports on the subject to be transmitted by the International Labour Organisation and awaits also the report which it will receive in due course from the Commission on Human Rights on those aspects of the subject

[1] See document E/533.
[2] See *Resolutions adopted by the Economic and Social Council* during its fourth session, page 43.

3. Convention internationale du 30 septembre 1921, pour la répression de la traite des femmes et des enfants;
4. Convention internationale du 11 octobre 1933, pour la répression de la traite des femmes majeures;

Considérant que, dans sa résolution du 29 mars 1947, le Conseil a prié le Secrétaire général de reprendre l'étude du projet de convention de 1937 visant à réprimer le proxénétisme, d'y apporter tous amendements nécessaires pour la mettre à jour et d'y introduire toutes améliorations exigées par l'évolution générale depuis 1937;

Considérant le rapport étroit existant entre les accords et conventions ci-dessus mentionnés et le projet de convention de 1937 et la nécessité d'unifier ces actes;

Invite le Secrétaire général à présenter à la Commission des questions sociales, à une prochaine session, un rapport sur les questions relatives à cette unification;

Prie la Commission des questions sociales d'étudier la possibilité de cette unification et d'informer le Conseil économique et social, lors d'une session ultérieure, des mesures nécessaires pour la réaliser.

84 (V). Droits syndicaux (liberté d'association)

Résolution du 8 août 1947[1]

Le Conseil économique et social,

Ayant reçu le rapport transmis par l'Organisation internationale du Travail en réponse à la demande que lui avait faite le Conseil, lors de sa quatrième session[2], d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail, les mémorandums relatifs aux droits syndicaux, présentés au Conseil par la Fédération syndicale mondiale et l'*American Federation of Labor*, et de soumettre un rapport à l'examen du Conseil économique et social, lors de sa prochaine session,

Prend acte du rapport et se déclare satisfait des mesures prises ou envisagées par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine où sa compétence est reconnue,

Décide

a) De reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail;

b) D'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter rapidement un ou plusieurs accords internationaux;

c) De transmettre le rapport à l'Assemblée générale;

Attend les autres rapports que l'Organisation internationale du Travail doit lui transmettre sur le même sujet, ainsi que le rapport qu'il doit recevoir en temps voulu de la Commission des droits de l'homme en ce qui concerne ceux des

[1] Voir le document E/533.
[2] Voir les *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social* pendant sa quatrième session, page 43.

which might appropriately form part of the bill or declaration on human rights,

Notes that proposals for the establishment of international machinery for safeguarding freedom of association are to be examined by the Governing Body of the International Labour Organization,

Considers that the question of enforcement of rights, whether of individuals or of associations, raises common problems which should be considered jointly by the United Nations and the International Labour Organisation, and

Requests the Secretary-General to arrange for co-operation between the International Labour Organisation and the Commission on Human Rights in the study of these problems.

85 (V). Protection of migrant and immigrant labour

Resolution of 13 August 1947[1]

The Economic and Social Council,

Having taken note of the item regarding the protection of migrant and immigrant labour placed on its agenda at the request of the American Federation of Labor, and the memorandum submitted by the Federation,

Noting also that the International Labour Organisation is now considering the revision of its existing convention and recommendations on migration,

Resolves to transmit this memorandum to the International Labour Organisation as the competent specialized agency concerned and, in view of the urgency of the problem,

Requests the International Labour Organisation actively to pursue its consideration of the subject and to inform the Economic and Social Council as soon as possible of the progress made, and

Calls the attention of the Social and Population Commissions to this memorandum in their consideration of the problems assigned to them by the Council by its resolution on migration of 29 March 1947[2].

86 (V). Narcotic drugs

Resolution of 13 August 1947[3]

The Economic and Social Council,

Having noted the opinion of the Commission on Narcotic Drugs, expressed in a resolution adopted during its second session on 1 August 1947[4], that it is urgent to take steps to limit the manufacture and regulate the distribution of new synthetic drugs capable of producing addiction, which cannot at present be brought under effect-

[1] See document E/546.
[2] See *Resolutions adopted by the Economic and Social Council* during its fourth session, Resolution No. 42 (IV), page 23.
[3] See document E/529/Add.1.
[4] Document E/CN.7/94.

aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans la déclaration des droits de l'homme,

Note que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté d'association doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail,

Estime que la question de la mise en vigueur des droits, qu'il s'agisse des droits des individus ou de ceux des associations, pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert, et

Invite le Secrétaire général à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

85 (V). Protection de la main-d'œuvre émigrante et immigrante

Résolution du 13 août 1947[1]

Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte du point de l'ordre du jour concernant la protection de la main-d'œuvre émigrante et immigrante, inscrit sur la demande de *l'American Federation of Labor*, ainsi que du mémorandum présenté par cette Fédération,

Prenant acte aussi du fait que l'Organisation internationale du Travail envisage, en ce moment, la revision de sa convention et de ses recommandations sur l'émigration.

Décide de transmettre ce mémorandum à l'Organisation internationale du Travail en sa qualité d'institution spécialisée intéressée et compétente, et, en raison de l'urgence du problème,

Invite l'Organisation internationale du Travail à poursuivre activement l'examen de cette question et à informer aussitôt que possible le Conseil économique et social de l'état d'avancement des travaux, et

Attire l'attention de la Commission des questions sociales et de la Commission de la population sur ce mémorandum, en ce qui concerne les questions dont l'étude leur a été confiée par le Conseil dans sa résolution du 29 mars 1947[2], relative au problème de migration.

86 (V). Stupéfiants

Résolution du 13 août 1947[3]

Le Conseil économique et social,

Prenant acte de l'opinion exprimée par la Commission des stupéfiants dans une résolution adoptée le 1er août 1947[4], lors de sa deuxième session, selon laquelle il est urgent de prendre des mesures en vue de limiter la fabrication et de réglementer la distribution des nouvelles drogues synthétiques capables d'engendrer la

[1] Voir le document E/546.
[2] Voir les *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social* pendant sa quatrième session, résolution No 42 (IV), page 23.
[3] Voir le document E/529/Add.1.
[4] Voir le document E/CN.7/94.

Document n°155

Résolution 128 (II) de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant les droits syndicaux (liberté d'association), 1947

tions amongst themselves and to achieve international co-operation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental liberties;

Considering that to attain this end it is essential to facilitate and increase the diffusion in all countries of information calculated to strengthen mutual understanding and ensure friendly relations between the peoples;

Considering that substantial progress in this sphere can be achieved only if measures are taken to combat, within the limits of constitutional procedures, the publication of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States,

Invites the Governments of States Members

1. To study such measures as might with advantage be taken on the national plane to combat, within the limits of constitutional procedures, the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States;

2. To submit reports on this subject to the Conference on Freedom of Information so as to provide the Conference with the data it requires to enable it to start its work immediately on a concrete basis;

Recommends to the Conference on Freedom of Information that it study, with a view to their co-ordination, the measures taken or advocated in this connexion by the various States, as being relevant to the discussion of items 2(*d*) and 5(*c*) of section II of its provisional agenda.

Hundred and fifteenth plenary meeting,
15 November 1947.

128 (II). Trade union rights (Freedom of association)

The General Assembly,

Taking note of resolution 52 (IV)[1] adopted by the Economic and Social Council at its fourth session, whereby it was decided to transmit the views of the World Federation of Trade Unions and the American Federation of Labor on "Guarantees for the Exercise and Development of Trade Union Rights"[2] to the Commission on Human Rights, "in order that it may consider those aspects of the subject which might appropriately form part of the bill or declaration on human rights";

Taking note also of resolution 84(V)[3] adopted by the Council at its fifth session, whereby it was decided to transmit to the General Assembly of the United Nations the report of the International Labour Organisation entitled "Decisions concerning freedom of association adopted unanimously by the thirtieth session of the International Labour Conference on 11 July 1947",[4] to recognize the principles proclaimed by the International Labour

[1] See *Resolutions adopted by the Economic and Social Council* during its fourth session, page 43.
[2] See document A/374.
[3] See *Resolutions adopted by the Economic and Social Council* during its fifth session, page 54.
[4] See document A/374/Add.1.

entre eux des relations amicales et réaliser la coopération internationale en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que pour atteindre ce but il est essentiel de faciliter et d'augmenter la diffusion dans tous les pays des informations susceptibles d'accroître la compréhension mutuelle et d'assurer des relations amicales entre les peuples;

Considérant que de substantiels progrès dans ce domaine ne peuvent être réalisés que si des mesures sont prises pour lutter dans les limites constitutionnelles contre la publication des nouvelles fausses ou déformées qui sont de nature à nuire aux bons rapports entre Etats,

Invite les Gouvernements des Etats Membres

1. A étudier les mesures qu'il y aurait lieu de prendre sur le terrain national pour lutter dans les limites constitutionnelles contre la diffusion des nouvelles fausses ou déformées qui sont de nature à nuire aux bons rapports entre Etats;

2. A présenter à la Conférence sur la liberté de l'information un rapport à ce sujet afin de fournir à cette Conférence les éléments qui lui permettront d'entamer immédiatement ses travaux sur une base concrète;

Recommande à la Conférence sur la liberté de l'information d'étudier, en vue de les harmoniser, les mesures qui seraient prises ou préconisées à cet égard par les différents Etats, en tant que se rapportant aux débats sur les points 2 *d*) et 5 *c*), section II, de son ordre du jour provisoire.

Cent-quinzième séance plénière,
le 15 novembre 1947.

128 (II). Droits syndicaux (liberté d'association)

L'Assemblée générale,

Prenant acte de la résolution 52 (IV)[1] du Conseil économique et social adoptée au cours de sa quatrième session, par laquelle il a été décidé de transmettre les points de vue de la Fédération syndicale mondiale et de l'*American Federation of Labor* sur les "garanties d'exercice et de développement du droit syndical[2]" à la Commission des droits de l'homme, "pour qu'elle étudie les aspects qui pourraient trouver place dans la Déclaration des droits de l'homme";

Prenant acte également de la résolution 84(V)[3] dudit Conseil, adoptée au cours de sa cinquième session, par laquelle il a été décidé de transmettre à l'Assemblée générale des Nations Unies le rapport de l'Organisation internationale du Travail intitulé "Décisions relatives à la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du travail du 11 juillet 1947[4]", de reconnaître les prin-

[1] Voir les *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social* pendant sa quatrième session, page 43.
[2] Voir le document A/374.
[3] Voir les *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social* pendant sa cinquième session, page 54.
[4] Voir le document A/374/Add.1.

Conference and to request the International Labour Organisation to continue its efforts in order that one or several international conventions may be adopted,

Approves these two resolutions;

Considers that the inalienable right of trade union freedom of association is, as well as other social safeguards, essential to the improvement of the standard of living of workers and to their economic well-being;

Declares that it endorses the principles proclaimed by the International Labour Conference in respect of trade union rights as well as the principles the importance of which to labour has already been recognized and which are mentioned in the Constitution of the International Labour Organisation[1] and in the Declaration of Philadelphia[2] and, in particular, sub-section (*a*) of section II, and sub-sections *(a)* to *(j)* inclusive of section III, which are given in the annex to this resolution;

Decides to transmit the report of the International Labour Organisation to the Commission on Human Rights with the same objects as those stated in resolution 52(IV) of the Economic and Social Council, and

Recommends to the International Labour Organisation on its tripartite basis to pursue urgently, in collaboration with the United Nations and in conformity with the resolution of the International Labour Conference concerning international machinery for safeguarding trade union rights and freedom of association, the study of the control of their practical application.

Hundred and seventeenth plenary meeting,
17 November 1947.

Annex

PRINCIPLES SET FORTH IN SECTION II(*a*) AND SECTION III(*a*) TO (*j*) OF THE DECLARATION OF PHILADELPHIA

Section II

(*a*) All human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity.

Section III

(*a*) Full employment and the raising of standards of living;

(*b*) The employment of workers in the occupations in which they can have the satisfaction of giving the fullest measure of their skill and attainments and make their greatest contribution to the common well-being;

(*c*) The provision, as a means to the attainment of this end and under adequate guarantees for all concerned, of facilities for training and the transfer of labour, including migration for employment and settlement;

[1] See *First Report of the International Labour Organisation to the United Nations*, vol. II, page 1.
[2] *Ibid.*, page 19.

cipes énoncés par la Conférence internationale du travail et d'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre cet effort afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales,

Approuve les deux résolutions;

Considère que la liberté syndicale d'association, droit inaliénable, est, ainsi que d'autres garanties sociales, essentielle à l'amélioration de la vie des travailleurs et à leur bien-être économique;

Déclare qu'elle fait siens les principes énoncés par la Conférence internationale du travail en ce qui concerne les droits syndicaux ainsi que les autres principes dont l'importance pour le monde du travail a déjà été reconnue et qui sont mentionnés dans la constitution du Bureau international du Travail[1] et dans la Déclaration de Philadelphie[2] et en particulier à l'alinéa *a)* de la section II et aux alinéas *a)* à *j)* de la section III, qui sont donnés en annexe à la présente résolution;

Décide de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail à la Commission des droits de l'homme aux mêmes fins que celles exprimées par la résolution 52(IV) du Conseil économique et social et

Recommande à l'Organisation internationale du Travail sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté d'association, l'étude du contrôle de leur application pratique.

Cent-dix-septième séance plénière,
le 17 novembre 1947.

Annexe

PRINCIPES ENONCES A LA SECTION II *a*) ET A LA SECTION III *a*) A *j*) DE LA DECLARATION DE PHILADELPHIE

Section II

a) Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.

Section III

a) La plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie;

b) L'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun;

c) Pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons;

[1] Voir le *Premier rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies*, vol. II, page 1.
[2] *Ibid.*, page 19.

(*d*) Policies in regard to wages and earnings, hours and other conditions of work calculated to ensure a just share of the fruits of progress to all, and a minimum living wage to all employed and in need of such protection;

(*e*) The effective recognition of the right of collective bargaining, the co-operation of management and labour in the continuous improvement of productive efficiency, and the collaboration of workers and employers in the preparation and application of social and economic measures;

(*f*) The extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care;

(*g*) Adequate protection for the life and health of workers in all occupations;

(*h*) Provision for child welfare and maternity protection;

(*i*) The provision of adequate nutrition, housing and facilities for recreation and culture;

(*j*) The assurance of equality of educational and vocational opportunities.

129 (II). Transfer to the World Health Organization of certain assets of the United Nations

The General Assembly,

Having considered the resolution adopted by the Economic and Social Council at its fifth session on 22 July 1947,[1] concerning the request of the Interim Commission of the World Health Organization for the transfer to it of certain assets of the League of Nations which have been transferred to the United Nations, and

Recognizing the desirability of transferring certain of such assets to the World Health Organization,

Instructs the Secretary-General

1. To take the necessary steps, subject to the agreements concluded between the Secretary-General of the United Nations and the Secretary-General of the League of Nations, to effect the following transfers to the World Health Organization:

(*a*) Title of ownership of the archives and correspondence files of the League of Nations Health Section;

(*b*) Title of ownership of the stock of publications of the League of Nations Health Section, provided the World Health Organization shall reimburse to the United Nations the value of such publications as may be established by negotiation between the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of the World Health Organization;

(*c*) Title of ownership of the archives, furniture and financial assets of the Eastern Bureau of Epidemiological Intelligence of the League of Nations in Singapore;

[1] See *Resolutions adopted by the Economic and Social Council* during its fifth session, resolution 93 (V), page 85.

d) La possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection;

e) La reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique;

f) L'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets;

g) Une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations;

h) La protection de l'enfance et de la maternité;

i) Un niveau adéquat d'alimentation, de logement, et de moyens de récréation et de culture;

j) La garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

129 (II). Transfert à l'Organisation mondiale de la santé de certains avoirs de l'Organisation des Nations Unies

L'Assemblée générale,

Ayant examiné la résolution adoptée par le Conseil économique et social le 22 juillet 1947, au cours de sa cinquième session[1], et relative à la demande de la Commission intérimaire de l'Organisation mondiale de la santé, visant au transfert à cette Organisation de certains avoirs de la Société des Nations qui sont devenus propriété de l'Organisation des Nations Unies, et

Reconnaissant qu'il serait désirable de transférer à l'Organisation mondiale de la santé certains de ces avoirs,

Invite le Secrétaire général

1. A prendre les mesures nécessaires, compte tenu des accords conclus entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Secrétaire général de la Société des Nations, en vue de transférer à l'Organisation mondiale de la santé:

a) La propriété des archives et des dossiers de correspondance de la section d'hygiène de la Société des Nations;

b) La propriété du stock de publications de la section d'hygiène de la Société des Nations, à condition que l'Organisation mondiale de la santé rembourse à l'Organisation des Nations Unies la valeur de ces publications, qui sera fixée par entente entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé;

c) La propriété des archives, du mobilier et des avoirs financiers du Bureau d'information épidémiologique d'Extrême-Orient de la Société des Nations, à Singapour;

[1] Voir les *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social* pendant sa cinquième session, résolution 93 (V), page 85.

Document n° 156

Procès-verbaux du Conseil d'administration, 103e session, décembre 1947, annexe IV, Quatrième note supplémentaire: Liberté d'association (droits syndicaux), pp. 127-129

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PROCÈS-VERBAUX

DE LA

103ME SESSION

DU

CONSEIL D'ADMINISTRATION

GENÈVE — 12-15 DÉCEMBRE 1947

Communication de renseignements statistiques au Fonds monétaire international

17. Le Bureau international du Travail est convenu de fournir, chaque mois, au Fonds monétaire international, des indices du coût de la vie pour différents pays. Les renseignements fournis aux Nations Unies pour le *Bulletin mensuel de statistiques* sont également communiqués au Fonds. En outre, les renseignements supplémentaires reçus trop tard pour être publiés dans le *Bulletin mensuel de statistiques*, mais à temps pour être inclus dans les *Statistiques financières internationales*, sont communiqués directement au Fonds.

18. Ces arrangements ont été faits pour éviter de répéter inutilement les demandes adressées aux gouvernements et pour éliminer les sources de divergences dans les chiffres publiés. Les arrangements actuellement en vigueur pourront être étendus de manière à comprendre d'autres éléments des statistiques du travail, si le Fonds désirait les inclure dans les *Statistiques financières internationales*.

Quatrième session de la Commission intérimaire de l'Organisation mondiale de la santé

19. La quatrième session de la Commission intérimaire de l'Organisation mondiale de la santé a eu lieu à Genève du 30 août au 13 septembre 1947. L'O.I.T. était représentée à cette réunion.

20. L'Organisation mondiale de la santé n'existe pas encore, car la ratification de 26 Etats Membres des Nations Unies, nécessaire pour que sa Constitution entre en vigueur, n'a pas encore été reçue. Des ratifications ont été reçues de 16 Etats Membres des Nations Unies et de 9 autres Etats; 64 Etats ont exprimé le désir de devenir Membres de l'Organisation mondiale de la santé, et l'on s'attend à ce que sa Constitution entre en vigueur au cours de la première moitié de 1948.

21. Deux comités de la Commission intérimaire ont traité de l'épidémiologie et de la quarantaine ainsi que d'autres questions médicales, et de la priorité à accorder à des projets de nature médicale, à exécuter par l'Organisation mondiale de la santé lorsque celle-ci sera établie.

22. Les normes minima de santé et de sécurité à respecter dans la construction des immeubles du siège des Nations Unies ont fait l'objet d'une discussion. Il a été souligné que l'O.I.T. est l'organisation compétente en matière de protection de la santé des travailleurs et c'est pourquoi il a été décidé d'établir un petit comité d'experts, à nommer d'accord avec l'O.I.T., pour examiner cette question.

23. Les relations de l'Organisation mondiale de la santé avec d'autres organisations internationales ont également fait l'objet d'une discussion et les accords avec les Nations Unies, l'U.N.E.S.C.O. et la F.A.O. ont été approuvés. Une note spéciale sur l'accord entre l'O.I.T. et l'Organisation mondiale de la santé a été distribuée au Conseil d'administration.

QUATRIÈME NOTE SUPPLÉMENTAIRE

Liberté d'association (droits syndicaux)

1. Les décisions concernant la liberté d'association adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session ont été communiquées aux Nations Unies pour l'information du Conseil économique et social, immédiatement après la clôture de la session de la Conférence en juillet. La décision prise par l'O.I.T., à la suite de la requête du Conseil économique et social, a fait l'objet d'une discussion de la part du Conseil, le 8 août 1947, au cours de sa cinquième session qui eut lieu à New-York.

2. L'Organisation internationale du Travail était représentée, à la cinquième session du Conseil économique et social, par une délégation tripartite du Conseil d'administration, comprenant M. David A. Morse (membre gouvernemental, Etats-Unis), M. H. W. Macdonnell (membre adjoint employeur) et M. Paul Finet (membre travailleur), et par M. Jef Rens, Sous-directeur général du Bureau international du Travail. M. Jouhaux se trouvant dans l'impossibilité d'assister à cette session du Conseil, a été remplacé par M. Finet.

3. Le Conseil a adopté, le 8 août 1947, la résolution suivante :

DROITS SYNDICAUX (LIBERTÉ D'ASSOCIATION)

Le Conseil économique et social,

Ayant reçu le rapport transmis par l'Organisation internationale du Travail en réponse à la demande que lui avait faite le Conseil, lors de sa quatrième session, d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail, les mémorandums relatifs aux droits syndicaux, présentés au Conseil par la Fédération syndicale mondiale et l'American Federation of Labor, et de soumettre un rapport à l'examen du Conseil économique et social, lors de sa prochaine session,

Prend acte du rapport et se déclare satisfait des mesures prises ou envisagées par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine où sa compétence est reconnue,

Décide

a) de reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail;

b) d'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter rapidement un ou plusieurs accords internationaux;

c) de transmettre le rapport à l'Assemblée générale;

Attend les autres rapports que l'Organisation internationale du Travail doit lui transmettre sur le même sujet, ainsi que le rapport qu'il doit recevoir en temps voulu de la Commission des droits de l'homme en ce qui concerne ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans la Déclaration des droits de l'homme;

Note que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté d'association doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail;

Estime que la question de la mise en vigueur des droits, qu'il s'agisse des droits des individus ou de ceux des associations, pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert;

Invite le Secrétaire général à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

4. Conformément au paragraphe *c)* de cette résolution, le rapport de l'Organisation internationale du Travail a été transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies, dont la seconde session ordinaire s'est ouverte le 16 septembre 1947, à New-York.

5. L'Organisation internationale du Travail était représentée à la deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale par une délégation tripartite du Conseil d'administration, comprenant son Président, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, le vice-président employeur, M. J. D. Zellerbach et le vice-président travailleur, M. Léon Jouhaux, ainsi que par le Directeur général.

6. L'Assemblée générale a renvoyé la question à sa troisième Commission (qui traite des questions sociales, humanitaires et culturelles), où une longue discussion eut lieu. Le rapport de l'Organisation internationale du Travail fut vigoureusement défendu par M. Jouhaux, qui représentait également la France à la troisième Commission, et par un certain nombre d'autres délégués.

7. Après avoir examiné le rapport d'une sous-commission qui avait été saisie d'un certain nombre de résolutions soumises par différents délégués, la troisième Commission a adopté, par 31 voix contre 5, avec 6 abstentions, une résolution à soumettre à l'Assemblée en séance plénière.

8. Plusieurs amendements à cette résolution ont été soumis lorsqu'elle fut discutée par l'Assemblée. Après une longue discussion, l'Assemblée a adopté, avec de légères modifications, par 45 voix contre 6, avec 2 abstentions, la résolution soumise par la troisième Commission.

Le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée est le suivant :

DROITS SYNDICAUX (LIBERTÉ D'ASSOCIATION)

L'Assemblée générale

Prenant acte de la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social adoptée au cours de sa quatrième session, par laquelle il a été décidé de transmettre les points de vue de la Fédération syndicale mondiale et de l'American Federation of Labor sur les « garanties d'exercice et de développement du droit syndical » à la Commission des droits de l'homme, « pour qu'elle étudie les aspects qui pourraient trouver place dans la Déclaration des droits de l'homme ».

Prenant acte également de la résolution 84 (V) dudit Conseil, adoptée au cours de sa cinquième session, par laquelle il a été décidé de transmettre à l'Assemblée générale des Nations Unies le rapport de l'Organisation internationale du Travail intitulé « Décisions relatives à la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du Travail le 11 juillet 1947 », de reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail et d'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales,

Approuve les deux résolutions;

Considère que la liberté syndicale d'association, droit inaliénable, est, ainsi que d'autres garanties sociales, essentielle à l'amélioration de la vie des travailleurs et à leur bien-être économique;

Déclare qu'elle fait siens les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail en ce qui concerne les droits syndicaux ainsi que les autres principes dont l'importance pour le monde du travail a déjà été reconnue et qui sont mentionnés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et dans la Déclaration de Philadelphie; et, en particulier, l'alinéa *a)* de la section II et les alinéas *a)* à *j)* de la section III qui sont donnés en annexe à la présente résolution [1];

Décide de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail à la Commission des droits de l'homme aux mêmes fins que celles exprimées par la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social;

Recommande à l'Organisation internationale du Travail, sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté d'association, l'étude du contrôle de leur application pratique.

CINQUIÈME NOTE SUPPLÉMENTAIRE

Le Conseil économique et ses commissions et comités

I. *Cinquième session du Conseil économique et social*

1. La cinquième session du Conseil économique et social a eu lieu à Lake Success du 16 juillet au 16 août 1947.

2. L'Organisation internationale du Travail était représentée à cette réunion du Conseil par une délégation tripartite du Conseil d'administration, comprenant M. David A. Morse (membre gouvernemental, Etats-Unis), M. H. W. MacDonnell (membre adjoint employeur) et M. Paul Finet (membre travailleur), et par M. Jef Rens, Sous-directeur général du Bureau international du Travail. M. Jouhaux se trouvant dans l'impossibilité d'assister à cette session du Conseil, a été remplacé par M. Finet.

Liberté d'association (droits syndicaux).

3. Les décisions concernant la liberté d'association adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session, ont été communiquées aux Nations Unies pour l'information du Conseil économique et social. Une note spéciale sur cette question a été distribuée au Conseil d'administration [2].

Protection des travailleurs migrants et immigrants.

4. La Fédération américaine du travail a prié le Conseil d'examiner la question de la protection des travailleurs migrants et immigrants et soumis un mémorandum sur le sujet ainsi qu'un projet de résolution recommandant que : « Les Commissions économiques pour l'Europe et l'Asie encouragent l'adoption de mesures recommandées par l'Organisation internationale du Travail pour hâter une mobilisation efficace de la main-d'œuvre pour la reconstruction des pays », et engageant l'Organisation internationale du Travail à « hâter la revision de sa convention et de ses recommandations relatives aux travailleurs migrants ». Dans une déclaration, le représentant de la Fédération américaine du travail souligna le fait que, en raison des circonstances d'après-guerre, d'importants mouvements migratoires se produisent et qu'il y a lieu, par conséquent, d'assurer, par des mesures internationales, la protection des travailleurs migrants lorsqu'ils sont établis à l'étranger. Le 13 août, le Conseil a adopté la résolution ci-après par 15 voix, sans opposition, et avec 3 abstentions :

Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte du point de l'ordre du jour concernant la protection de la main-d'œuvre émigrante et immigrante, inscrit sur la demande de l'American Federation of Labor, ainsi que du mémorandum présenté par cette fédération;

Prenant acte aussi du fait que l'Organisation internationale du Travail envisage, en ce moment, la revision de sa convention et de ses recommandations sur les migrations;

Décide de transmettre ce mémorandum à l'Organisation internationale du Travail en sa qualité d'institution spécialisée intéressée et compétente, et, en raison de l'urgence du problème;

Invite l'Organisation internationale du Travail à poursuivre activement l'examen de cette question et à informer aussitôt que possible le Conseil économique et social de l'état d'avancement des travaux;

---

[1] Pour le texte de la Déclaration de Philadelphie, voir *Bulletin officiel*, vol. XXVI, nº 1, p. 1.
[2] Voir ci-dessus, p. 127.

Document n° 157

CIT, 31e session, 1948, Questionnaire, Liberté syndicale et protection du droit syndical

1948
31me SESSION
VII

QUESTIONNAIRE

Conférence internationale du Travail

TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

LIBERTÉ SYNDICALE
ET
PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Septième question à l'ordre du jour

GENÈVE
Bureau international du Travail
1947

IMPRIMERIES POPULAIRES, GENÈVE, SUISSE

INTRODUCTION

La Conférence internationale du Travail a décidé, à sa 30me session (Genève, juin-juillet 1947), d'inscrire à l'ordre du jour de sa 31me session les questions de « la liberté syndicale » et de « la protection du droit syndical », en vue d'un examen selon la procédure de simple discussion.

L'article 31 du Règlement de la Conférence prévoit que, dans le cas de la procédure de simple discussion, le Bureau adresse à tous les gouvernements un rapport sommaire sur la question à l'étude, qui contient un exposé de la législation et de la pratique dans les différents pays, ainsi qu'un questionnaire.

L'exposé de la législation et de la pratique dont il est question à l'article 31 du Règlement est contenu dans le Rapport VII : *Liberté d'association et relations industrielles*, que le Bureau avait soumis à la 30me session de la Conférence et qui a déjà été communiqué aux gouvernements.

Dans ces conditions, il suffira de rappeler brièvement les circonstances dans lesquelles la question de la liberté d'association et des relations industrielles a été portée à l'ordre du jour de la 30me session de la Conférence, de signaler les décisions prises par la Conférence et d'exposer, à la lumière des discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission de la liberté d'association et des relations industrielles, la portée des principes qui sont à la base du présent questionnaire.

Historique de la question

Le problème de la liberté syndicale et des relations industrielles a été porté devant l'Organisation internationale du Travail sur la demande du Conseil économique et social des Nations Unies. Le Conseil économique et social a été appelé en effet à examiner, à sa 4me session (février-mars 1947), le problème « des garanties d'exercice et de développement du droit syndical » dont il avait été saisi par la Fédération syndicale mondiale. La Fédération américaine du travail avait de même soumis au Conseil un mémoire sur cette question.

Le Conseil économique et social adopta la résolution suivante, que le Secrétaire général des Nations Unies communiqua officiellement au Directeur général du Bureau international du Travail en date du 18 avril 1947 :

Le Conseil économique et social,

Ayant pris note de la question inscrite à son ordre du jour à la demande de la Fédération mondiale des syndicats, et relative aux droits syndicaux, ainsi que des notes présentées par la Fédération mondiale des syndicats et par l'« American Federation of Labor »,

Décide de transmettre ces documents à l'Organisation internationale du Travail, en la priant de porter cette question à l'ordre du jour de sa prochaine session et d'envoyer un rapport au Conseil économique et social pour examen lors de sa prochaine session.

Le Conseil économique et social décide de transmettre, en outre, ces documents à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle étudie ceux des aspects de la question qui pourraient avoir leur place dans une Déclaration des droits de l'homme.

Le Conseil économique et social a saisi l'Organisation internationale du Travail de ce problème en vertu de l'accord intervenu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, accord qui a été formellement ratifié à la fois par l'Assemblée des Nations Unies et par la Conférence internationale du Travail.

L'article 3 de cet accord prévoit en effet que « sous réserve des consultations préliminaires qui pourraient être nécessaires, l'Organisation internationale du Travail insérera dans l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions proposées par les Nations Unies. Réciproquement, le Conseil économique et social et ses commissions, ainsi que le Conseil de tutelle, insèreront dans leur ordre du jour les questions proposées par l'Organisation internationale du Travail ».

A la suite de la communication de cette résolution, le Conseil d'administration décida d'inscrire la question de la « liberté d'association et des relations industrielles » à l'ordre du jour de la 30me session de la Conférence, qui s'est tenue à Genève du 19 juin au 11 juillet 1947.

Le rapport que le Bureau soumit à la Conférence comportait en conclusion deux séries de textes :

1° Un projet de résolution couvrant à la fois : *a)* la liberté syndicale; *b)* la protection du droit d'organisation et de négociation collective; *c)* les conventions collectives; *d)* la conciliation et l'arbitrage; *e)* la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles.

2° Une liste de points, qui ne portait que sur les quatre premiers sujets mentionnés ci-dessus.

Décisions de la Conférence

En conclusion de ses travaux, la Conférence prit à l'unanimité une série de décisions importantes qu'il importe de rappeler à l'attention des gouvernements :

1. Tout d'abord, la Conférence a adopté une résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, qui détermine les principes fondamentaux sur lesquels la liberté d'association doit être fondée. Cette résolution est conçue comme suit :

RÉSOLUTION CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée par le Conseil d'administration à Genève et s'y étant réunie, le 19 juin 1947, en sa trentième session,

Considérant,

Que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce expressément, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale »;

Que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la « liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu », qu'elle a en outre reconnu 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, entre autres : « la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique »;

Qu'elle a affirmé également que « les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé »;

Que le niveau de vie, le fonctionnement normal de l'économie nationale et la stabilité sociale et économique dépendent dans une large mesure d'un système bien organisé des relations industrielles, fondé sur la reconnaissance de la liberté syndicale;

Que, de plus, de nombreux pays ont associé les organisations des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale;

Que la Conférence internationale du Travail, les Conférences régionales des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale

du Travail, ainsi que les diverses commissions d'industrie, ont, par de nombreuses résolutions, attiré l'attention des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur la nécessité d'instituer un système approprié de relations industrielles fondé sur la garantie du principe de la liberté syndicale;

Pour ces motifs,

Adopte, ce onzième jour de juillet 1947, la résolution suivante :

I. Liberté syndicale

1. Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

4. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. Les garanties définies par les paragraphes 1, 2 et 3 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit d'organisation et de négociation collective

8. Il devrait y avoir accord mutuel entre les employeurs et les travailleurs organisés quant à l'exercice du droit syndical.

9. (1) Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir :

a) l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance, visant à :

i) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie;
ii) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat;
iii) congédier un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) l'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs de façon à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

i) favoriser la constitution de syndicats placés sous le contrôle d'employeurs;

ii) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement;

iii) refuser de faire porter effet aux principes de la reconnaissance des syndicats et des négociations collectives.

(2) Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

10. Les organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical défini par l'article 9 ci-dessus.

2. En second lieu, la Conférence, convaincue qu'il était nécessaire de prendre aussi rapidement que possible des mesures pour donner effet à ces principes en les incorporant dans un instrument international, a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale la question de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, en vue de l'adoption d'une ou de plusieurs conventions internationales du travail.

A cette fin, elle a accepté une liste de points qui servira de base pour l'élaboration de cette ou de ces conventions.

Cette liste des points est reproduite ci-dessous :

LISTE DES POINTS

I. Liberté syndicale

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention internationale concernant la liberté syndicale.

2. Nécessité de prévoir que les employeurs et les travailleurs, sans discrimination d'aucune sorte, doivent avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, sans autorisation préalable.

3. (1) Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action;

(2) Nécessité de prévoir en outre que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

4. Nécessité de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative.

5. Nécessité de reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations,

ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

6. Nécessité de prévoir que les garanties définies par les paragraphes 2, 3 et 4 relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs doivent s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

7. Nécessité de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne doit pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

8. Opportunité de prévoir que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne doivent pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

II. Protection du droit syndical

1. Opportunité d'élaborer un projet de convention sur la protection du droit syndical.

2. Nécessité de prévoir que si une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées doivent être prises en vue de garantir l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de contrainte, quelle qu'en soit la provenance.

3. Opportunité de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de l'institution d'organes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

3. En troisième lieu, la Conférence, estimant que les mesures prises à l'égard des principes fondamentaux de la liberté syndicale ne devraient être considérés que comme la première étape du programme d'action que l'Organisation internationale du Travail doit entreprendre dans ce domaine, a décidé, également à l'unanimité, d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session générale, comme questions devant faire l'objet d'une première discussion, l'application des principes du droit d'organisation et de négociation, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

Il s'agit là d'un ensemble de questions fort importantes qui, dans l'esprit de la Conférence, forment une partie essentielle du problème général de la liberté syndicale et des relations industrielles. Les mesures qui seront prises à l'égard de ces questions et qui auront comme point de départ la session de 1948 de la Conférence doivent être considérées comme la deuxième étape dans la réalisation du programme d'action de l'Organisation internationale du Travail.

4. La Conférence a adopté enfin une résolution concernant la question de la création d'un organisme international pour la sauve-

garde de la liberté syndicale, conformément aux propositions présentées par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail.

La Conférence a reconnu qu'il s'agit là d'une question de la plus haute importance, exigeant un examen attentif et détaillé. La résolution invite, en conséquence, le Conseil d'administration à examiner cette question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session, en 1948.

Observations sur les décisions prises par la Conférence

Les questions concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage, et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, qui ont été inscrites à l'ordre du jour de la Conférence de 1948 en vue d'une première discussion, feront l'objet de rapports et de questionnaires distincts qui seront transmis plus tard aux gouvernements. Le présent questionnaire ne porte donc que sur les questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, qui doivent faire l'objet d'une réglementation internationale lors de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail.

Etant donné que les points adoptés par la Conférence sur ces deux questions doivent servir de base à l'élaboration du questionnaire, il semble indispensable d'en préciser ci-après la signification.

I. Liberté syndicale

1. *Constitution des organisations*

Le texte proposé par le Bureau était conçu de la manière suivante :

> Les employeurs et les travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable.

La Commission était unanime à penser qu'il fallait donner à la garantie de la liberté syndicale une portée tout à fait générale. Les avis étaient, par contre, partagés sur la question de savoir s'il conviendrait de formuler la garantie de façon explicite en complétant la formule du Bureau par l'addition d'une nouvelle clause

de non-discrimination syndicale relative aux « opinions politiques » des employeurs et des travailleurs, ou s'il serait préférable de s'en tenir à une formule de portée tout à fait générale qui aurait l'avantage d'éviter l'écueil d'une énumération, laquelle risque d'être toujours incomplète et, par là même, limitative.

La Commission s'est ralliée à cette dernière façon de voir et a adopté le point dans la forme suivante :

Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

Toutefois, et afin d'éviter qu'une clause aussi générale pût servir de prétexte à une interprétation limitative, il fut entendu que le rapport de la Commission devrait souligner le fait qu'aux termes de cette clause, la liberté syndicale devrait être garantie, sans discrimination d'aucune nature quant à l'occupation, le sexe, la couleur, la race, les croyances, la nationalité et les opinions politiques, non seulement aux employeurs et aux travailleurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires ou agents des services publics. La reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par voie de réglementation internationale ne devrait toutefois préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires.

En raison des divergences qui se sont manifestées au sein de la Commission au sujet de la portée exacte de la garantie du droit syndical, le Bureau a cru opportun de soumettre au choix des gouvernements deux formules alternatives définissant le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations.

2. *Fonctionnement des organisations*

Le texte présenté par le Bureau était ainsi conçu :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action, sans ingérence des pouvoirs publics.

Cette clause avait pour but de compléter la garantie relative à la constitution des organisations par la garantie du libre fonctionnement des syndicats.

La Commission, tout en étant unanime à reconnaître la nécessité d'une telle garantie, estima toutefois que ce but serait le mieux atteint si le droit des organisations de régler souverainement leur vie interne et externe était complété par une obligation, de la part

des autorités publiques, de s'abstenir de toute intervention qui pourrait être de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

En incluant dans le texte le terme « légal », la Commission entendait simplement proclamer que les organisations professionnelles, tout comme les autres collectivités organisées, sont tenues, dans l'exercice de leurs droits, au respect des lois générales du pays, qui s'imposent par définition à tous.

Ainsi modifié, le point relatif au fonctionnement des syndicats a été adopté dans la teneur suivante :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et leurs règlements d'administration, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ; il ne devrait y avoir aucune intervention de la part des autorités publiques qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

3. *Dissolution et suspension des organisations*

Le texte soumis par le Bureau tendait à protéger les organisations d'employeurs et de travailleurs contre une dissolution arbitraire par voie administrative. La Commission décida d'étendre cette garantie également au cas de suspension d'une organisation par voie administrative.

Compte tenu de cette modification, le point adopté par la Conférence se lit comme suit :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

4. *Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs*

Le texte proposé par le Bureau tendait à assurer aux organisations d'employeurs et de travailleurs, d'une part, le droit de former des fédérations et des confédérations et, d'autre part, celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

Après rejet d'un amendement tendant à subordonner à une autorisation préalable du gouvernement l'affiliation d'une organisation nationale à une organisation internationale, le texte du Bureau fut adopté sans modification dans la teneur suivante :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

5. *Garanties relatives aux fédérations et aux confédérations*

La Conférence adopta avec une légère modification le texte du Bureau dans la forme suivante :

Les garanties définies par les paragraphes relatifs à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations des employeurs et des travailleurs devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations syndicales.

6. *Acquisition de la personnalité morale*

Le texte proposé par le Bureau avait pour but de prévoir que l'acquisition de privilèges spéciaux par les organisations d'employeurs et de travailleurs (tels que, par exemple, l'acquisition de la personnalité juridique) ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale. Il s'agissait là d'une clause de sauvegarde tendant à empêcher que l'octroi de la personnalité morale ou d'autres privilèges semblables ne pût servir de prétexte à certains Etats pour réintroduire par ce moyen le régime préventif en matière syndicale (en soumettant, par exemple, l'acquisition de la personnalité morale à une autorisation préalable, ou le fonctionnement des syndicats à un contrôle permanent des autorités de police). La Commission a éliminé les termes « l'acquisition de privilèges spéciaux » et a adopté le point dans la forme suivante :

L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus.

7. *Responsabilités des organisations*

Sur proposition des membres employeurs de la Commission, le point suivant fut adopté par 54 voix contre 51 et ajouté à la liste des points préparée par le Bureau :

L'acquisition et l'exercice des droits définis ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives.

L'avis fut exprimé à la Commission qu'une telle clause semblait par trop imprécise pour figurer utilement dans une convention sur la liberté syndicale, qui doit fixer des droits et obligations nettement définis. Sa portée réelle ne pourrait être déterminée qu'en fonction des obligations que les organisations d'employeurs et de travailleurs sont éventuellement amenées à assumer en matière de

conventions collectives ou de réglementation des conflits collectifs du travail. Il peut dès lors sembler préférable de réserver une telle clause pour inclusion éventuelle dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage. Et c'est pour cette raison que le Bureau a cru utile de consulter, également sur ce point, les gouvernements.

II. Protection du droit syndical

Les textes proposés par le Bureau sous ce titre tendaient à compléter la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis du partenaire au contrat de travail. En effet, la liberté syndicale, même reconnue par l'Etat, peut être mise en cause par le partenaire au contrat de travail si celui-ci use de sa puissance économique pour entraver l'exercice d'un droit formellement reconnu par la loi.

Le Bureau, tenant compte du fait que la reconnaissance du droit syndical peut résulter aussi bien de libres accords intervenant entre les parties intéressées que d'une disposition formelle de la loi, a proposé deux méthodes alternatives de réglementation, à savoir :

1° la réglementation par voie contractuelle; ou

2° à défaut d'une réglementation contractuelle appropriée, la garantie de l'exercice du droit syndical par voie législative.

Le texte du Bureau relatif à la reconnaissance du droit syndical par voie contractuelle était ainsi conçu :

> Les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les représentants autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

La Commission, tout en donnant sa pleine adhésion à la méthode de réglementation contractuelle, formula pourtant la clause qui s'y rapportait dans les termes généraux suivants :

> Il devrait y avoir accord mutuel entre les travailleurs et les employeurs organisés quant à l'exercice du droit d'association.

Le texte proposé par le Bureau sur la garantie légale du droit syndical était ainsi rédigé :

> A défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, une réglementation appropriée devrait garantir :
>
> *a)* L'exercice du droit syndical des travailleurs par des mesures propres à prévenir tous actes, de la part de l'employeur ou de ses agents, visant notamment à :
>
> 1) subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie;

2) porter préjudice à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat;
3) congédier un travailleur pour la raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat.

b) L'exercice du droit syndical des organisations de travailleurs par des mesures propres à prévenir, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant notamment à :

1) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur;
2) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement;
3) refuser de reconnaître des syndicats et de négocier avec eux en vue de la conclusion de conventions collectives.

Il devrait toutefois être entendu qu'une disposition d'une convention collective librement conclue, exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas visée par la présente résolution.

Aux termes de cette disposition, les actes énumérés dans le texte étaient jugés illégaux du seul fait qu'ils étaient propres à porter atteinte au droit syndical des travailleurs ou des organisations de travailleurs. La Commission estima que la question était trop complexe pour faire, dans son ensemble, l'objet d'une réglementation par voie de convention internationale du travail dès la prochaine session de la Conférence. Elle décida donc de ne retenir, pour une éventuelle réglementation internationale en 1948, que le principe de la protection légale du droit syndical et de renvoyer à la session prochaine de la Conférence, conformément à la procédure de double discussion, les questions d'application du principe du droit syndical.

La Commission formula dès lors le point relatif au principe de la protection du droit syndical de la manière suivante :

Lorsqu'une protection pleine et effective n'est pas déjà assurée, des mesures appropriées devraient être prises en vue de garantir l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

Enfin, la Commission approuva sans modification le point suivant soumis par le Bureau :

Des organes appropriés devraient, si nécessaire, être institués pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical.

* * *

L'article 31, paragraphe 1, du Règlement de la Conférence établit une procédure pour la consultation des gouvernements par voie de questionnaire. Il prescrit, en particulier, que « ce questionnaire demande des réponses motivées des gouvernements ». Le

Bureau appelle l'attention des gouvernements sur cette disposition et les prie de vouloir bien indiquer, au moins sous une forme sommaire, chaque fois qu'il sera utile, les motifs de leurs réponses.

Le Bureau rédigera, en se fondant sur les réponses des gouvernements, un rapport définitif dont sera saisie la Conférence à sa 31me session (1948), pour discussion finale et décision. Pour que le Bureau puisse étudier ces réponses, élaborer le rapport susmentionné et le communiquer aux gouvernements de telle sorte qu'ils le reçoivent assez tôt pour être en mesure de l'examiner et de procéder aux consultations nécessaires avant le départ de leurs délégations, *il importe, en conformité du Règlement de la Conférence, que les réponses des gouvernements parviennent au Bureau international du Travail, à Genève, au plus tard le 1er décembre 1947.*

Genève, août 1947.

QUESTIONNAIRE

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

1. *Estimez-vous que la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions?*

2. *En cas de réponse affirmative à la question 1, estimez-vous que la Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale, l'autre sur la protection du droit syndical?*

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution des organisations

3. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable,*

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable d'énumérer, à titre indicatif, les personnes devant bénéficier de la liberté syndicale et, partant, de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics et privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable?*

c) *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires?*

III. Fonctionnement des organisations

4. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action?*

b) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir en outre que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal?*

IV. Dissolution et suspension des organisations

5. *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative?*

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

6. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs?*

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

7. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs visées par les questions 3, 4 et 5 ci-dessus devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs?*

VII. Personnalité juridique des organisations

8. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus?*

VIII. Responsabilités des organisations

9. a) *Estimez-vous qu'il serait opportun de stipuler, dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale, que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives?*

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage?*

B. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

IX. Garantie de l'exercice du droit syndical

10. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical?*

11. *Dans l'affirmative, estimez-vous que la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés?*

12. *Estimez-vous qu'à défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance?*

X. Institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical

13. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical?*

* * *

14. *Avez-vous quelque proposition ou suggestion à présenter sur un point quelconque relatif aux questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, qui n'aurait pas été mentionné dans le présent questionnaire?*

Document n° 158

CIT, 31e session, 1948, Rapport VII, Liberté syndicale et protection du droit syndical

RAPPORT VII

Conférence internationale du Travail

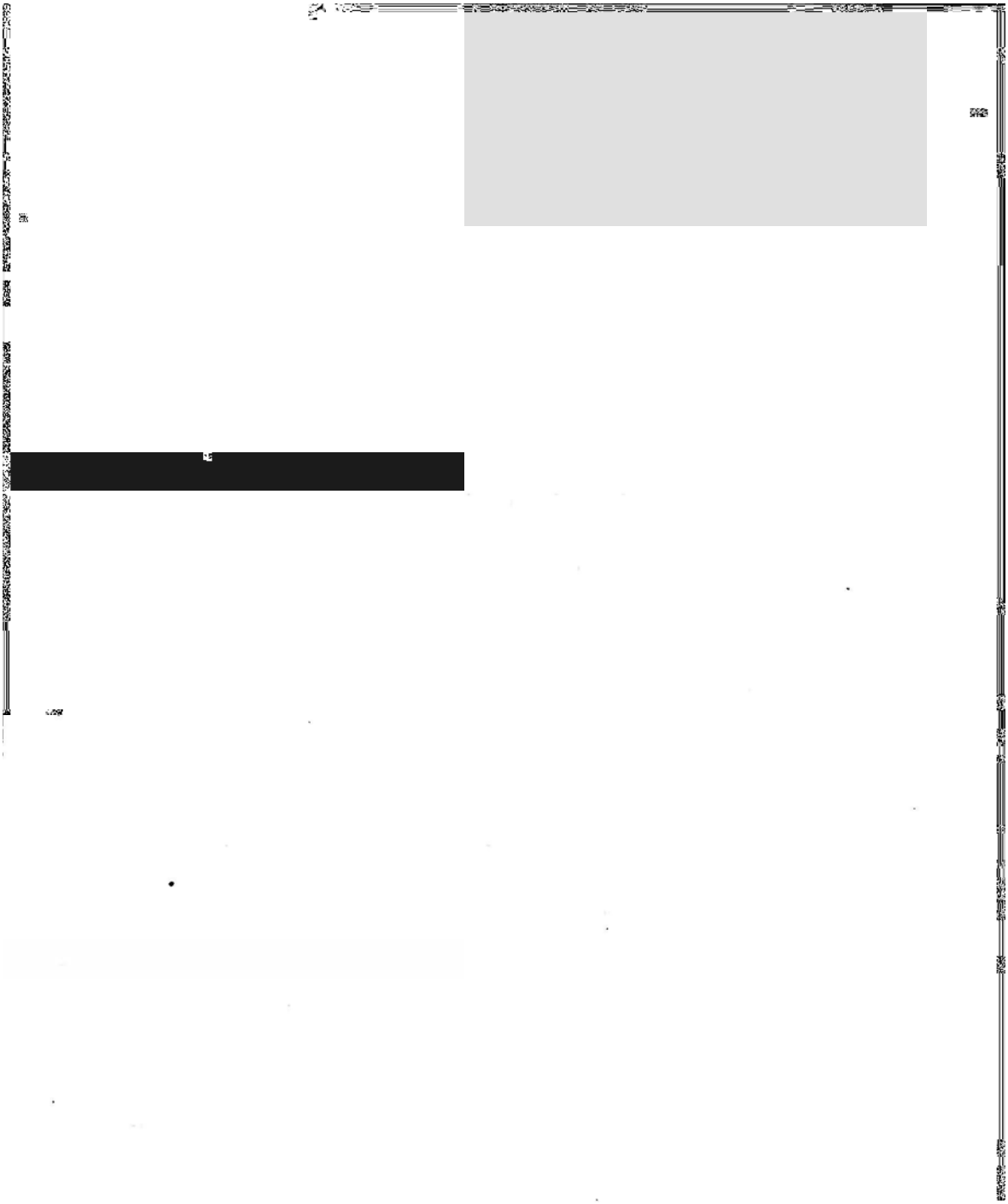
TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

LIBERTÉ SYNDICALE ET PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Septième question à l'ordre du jour

GENÈVE
Bureau international du Travail
1948

TABLE DES MATIÈRES



INTRODUCTION

[redacted] du Travail a décidé, à sa 30me [redacted] ur de sa 31me session (San-Fran- [redacted] ns de la liberté syndicale et de la [redacted] vue d'un examen selon la procé- [redacted]

[redacted] premier de l'article 31 du Règle- [redacted] a adressé un rapport sommaire ainsi qu'un questionnaire aux gouvernements en leur demandant de lui faire parvenir les réponses au plus tard le 1er décembre 1947 [redacted].

D'après le paragraphe 2, alinéa premier, du même article 31, le Bureau doit rédiger, sur la base des réponses des gouvernements, un rapport définitif contenant éventuellement un ou plusieurs projets de convention ou recommandation.

Comme la question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dix-huit mois avant l'ouverture de sa 31me session, [redacted]

[redacted] le Bureau avait reçu les réponses [redacted] stralie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Equateur, Finlande, France, Hongrie, Inde, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Union sud-africaine.

Afin d'être en mesure de faire parvenir le rapport assez tôt aux gouvernements pour permettre à ceux-ci de procéder aux consultations nécessaires avant le départ de leurs délégations, le Bureau n'a pu tenir compte, pour la préparation du présent rapport, que des réponses des gouvernements mentionnés ci-dessus. Les réponses [redacted] ment seront reproduites dans un [redacted]

[redacted] Travail, 31me session, San-Francisco, [redacted] *du droit syndical, Questionnaire* [redacted]

Avant d'aborder l'examen des réponses des gouvernements, il est nécessaire de rappeler très brièvement les suites qui ont été données aux décisions prises à la dernière session de la Conférence par les organismes intéressés des Nations Unies.

La question de la liberté syndicale devant les Nations Unies

La Conférence se rappellera que la question de la liberté syndicale et des relations industrielles a été portée devant l'Organisation internationale du Travail sur demande du Conseil économique et social et en application [illegible] Unies et l'Organisation internationale du Travail [1].

Dans la résolution par laquelle le Conseil économique et social avait saisi l'Organisation internationale du Travail de ces problèmes [2], le Conseil avait exprimé le désir de recevoir, lors de sa prochaine session, un rapport de l'Organisation internationale du Travail sur les suites qui auraient été données à sa demande.

Déférant à ce désir, l'Organisation internationale du Travail saisit le Conseil économique et social, immédiatement après la clôture de la 30me session de la Conférence, en juillet 1947, d'un rapport qui reproduisait intégralement les décisions prises à l'unanimité par la Conférence sur la liberté syndicale [3].

Le rapport du Bureau a fait l'objet d'une discussion approfondie de la part du Conseil économique et social, le 8 août 1947, au cours de sa cinquième session qui eut lieu à New York [4].

L'organisation internationale du Travail était représentée à cette session par une délégation tripartite du Conseil d'administration comprenant M. David A. Morse (membre gouvernemental des Etats-Unis), M. H. W. Macdonnell (membre adjoint du groupe des employeurs) et M. Paul Finet (membre du groupe des travailleurs) remplaçant M. Jouhaux, et par M. Jef Rens, sous-directeur général du Bureau international du Travail.

En conclusion de ses débats, le Conseil économique et social adopta, par 15 voix contre 2 et 1 abstention, la résolution suivante :

---

[1] Cf. Conférence internationale du Travail, 30me session, Genève, 1947, Rapport VII : *Liberté d'association et relations industrielles*, pp. 1-12.

[2] *Op. cit.*, p. 1.

[3] Cf. B. I. T. : *Décisions concernant la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la 30me session de la Conférence internationale du Travail le 11 juillet 1947 et Discours prononcés le 11 juillet 1947 devant la Conférence par M. Léon Jouhaux, rapporteur, et par M. Louis Cornil, rapporteur adjoint de la Commission de la liberté d'association* (Genève, 1947).

[4] Cf. Nations Unies, Conseil économique et social : E/533, etc.

Le Conseil économique et social,

Ayant reçu le rapport transmis par l'Organisation internationale du Travail en réponse à la demande que lui avait faite le Conseil, lors de sa quatrième session, d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail les mémorandums relatifs aux droits syndicaux, présentés au Conseil par la Fédération syndicale mondiale et l'American Federation of Labor, et de soumettre un rapport à l'examen du Conseil économique et social lors de sa prochaine session,

Prend acte du rapport et se déclare satisfait des mesures prises ou envisagées par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine où sa compétence est reconnue,

Décide :

a) De reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail;

[illegible] ernationale du Travail à poursuivre [illegible] 'adopter rapidement un ou plusieurs [illegible]

[illegible] l'Assemblée générale;

[illegible] ue l'Organisation internationale du [illegible] nême sujet, ainsi que le rapport qu'il [illegible] Commission des droits de l'homme en [illegible] de la question qui pourraient avoir [illegible] droits de l'homme;

[illegible] dant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté d'association doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail;

Estime que la question de la mise en vigueur des droits, qu'il s'agisse des droits des individus ou de ceux des associations, pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert; et

Invite le Secrétaire général à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

Conformément au paragraphe *c)*, de cette résolution, le rapport de l'Organisation internationale du Travail a été transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies dont la seconde session ordinaire s'est ouverte le 16 septembre 1947, à New-York.

L'Organisation internationale du Travail était représentée à cette session par une délégation tripartite du Conseil d'administration comprenant son président, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, le vice-président employeur, M. J. D. Zellerbach, et le vice-président [illegible]

Sur rapport de la sous-commission, la troisième Commission adopta, par 31 voix contre 5 et 6 abstentions, une résolution à soumettre à l'Assemblée. Après une longue discussion [1], l'Assemblée adopta avec de légères modifications, par 45 voix contre 6 et 2 abstentions, la résolution soumise par la troisième Commission.

Le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée est le suivant :

L'Assemblée générale,

Prenant acte de la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social adoptée au cours de sa quatrième session, par laquelle il a été décidé de transmettre les points de vue de la Confédération syndicale mondiale et de l'American Federation of Labor sur les « garanties d'exercice et de développement du droit syndical » à la Commission des droits de l'homme, « pour qu'elle étudie les aspects qui pourraient trouver place dans la Déclaration des droits de l'homme »;

Prenant acte également de la résolution 84 (V) dudit Conseil, adoptée au cours de sa cinquième session, par laquelle il a été décidé de transmettre à l'Assemblée générale des Nations Unies le rapport de l'Organisation internationale du Travail intitulé « Décisions relatives à la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du Travail le 11 juillet 1947 », de reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail et d'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales;

Approuve les deux résolutions;

Considère que la liberté syndicale d'association, droit inaliénable, est, ainsi que d'autres garanties sociales, essentielle à l'amélioration de la vie des travailleurs et à leur bien-être économique;

Déclare qu'elle fait siens les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail en ce qui concerne les droits syndicaux ainsi que les autres principes dont l'importance pour la garantie du travail a déjà été reconnue et qui sont énoncés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et dans la Déclaration de Philadelphie, et, en particulier, l'alinéa *a)*, de la section II et les alinéas *a)* à *j)* de la section III de la Déclaration de Philadelphie [2];

Décide de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail à la Commission des droits de l'homme aux mêmes fins que celles exprimées par la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social; et

Recommande à l'Organisation internationale du Travail, sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté d'association, l'étude du contrôle de leur application pratique.

---

[1] Cf. NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE : A/C. 3/166, etc. et A/144, etc.

[2] Les alinéas *a)* à *j)* de la section III de la Déclaration de Philadelphie sont reproduits en annexe à la résolution.

L'importance des résolutions adoptées, tant par le Conseil économique et social que par l'Assemblée des Nations Unies, [illegible] à l'attention de la Conférence. [illegible] premier lieu, que le Conseil économique et social et l'Assemblée « se sont déclarés satisfaits [illegible] par l'Organisation internationale [illegible] sa compétence est reconnue ». [illegible] l'Organisation internationale du [illegible] réglementation du droit syndical [illegible] formellement reconnue par les [illegible]

En second lieu, le Conseil économique et social et l'Assemblée des Nations Unies ont déclaré faire leurs les principes énoncés en matière de liberté syndicale par la Conférence internationale du Travail et ont, partant, invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts en vue d'adopter une ou plusieurs conventions internationales.

Cette consécration officielle, par l'Organisation des Nations Unies, des décisions prises à sa 30me session par la Conférence internationale du Travail, ajoute à leur caractère d'universalité puisqu'elle y associe un certain nombre de pays membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas encore, à l'heure actuelle, membres de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil économique et social a exprimé à cette occasion à nouveau le désir de recevoir d'autres rapports sur les progrès de l'action entreprise dans ce domaine par l'Organisation internationale du Travail.

[illegible] Conseil économique et social et l'Assemblée [illegible] relief l'importance du problème du [illegible] ation effective de la liberté syndi- [illegible]

[illegible], conformément aux suggestions [illegible] on syndicale mondiale et la Fédé- [illegible] 0me session de la Conférence avait [illegible] t un organisme international de [illegible] [1].

[illegible] nférence a reconnu qu'il s'agit là [illegible] importance exigeant un examen [illegible] invité le Conseil d'administration

[illegible] juill. 1947, vol. XXX, nº 1, p. 71.

à examiner cette question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session, en 1948.

Le Conseil économique et social, dans sa résolution du 8 août 1947, tout en prenant acte que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté syndicale doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail, a toutefois exprimé l'avis que la question de la mise en vigueur des droits — qu'il s'agisse des droits des individus ou de ceux des associations — pose des pro- [illegible] Le Conseil a par conséquent invité le Secrétaire général des Nations Unies à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

De son côté, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé à l'Organisation internationale du Travail, sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence interna- [illegible] aux dispositions à prendre sur le plan [illegible] les droits syndicaux et la liberté d'asso- [illegible] de leur application pratique.

[illegible] sions prises par le Conseil économique et [illegible] la résolution adoptée par la 30me session [illegible] tionale du Travail, le Conseil d'adminis- [illegible] miner la question dans son ensemble afin de saisir, le moment venu, la Conférence et l'Organisation des Nations Unies de propositions concrètes à cet effet.

Enfin, l'Assemblée des Nations Unies a décidé de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail sur la liberté syndicale à la Commission des droits de l'homme.

Il importe de souligner à ce propos que la Commission des droits de l'homme, réunie à Genève en sa deuxième session du 2 au 17 décembre 1947, a fait figurer, parmi les buts que les associations peuvent poursuivre, les buts « syndicaux » qui n'étaient pas mentionnés dans le projet soumis par le comité de rédaction. Par contre, et compte tenu de la compétence propre de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation du droit syndical, la Commission des droits de l'homme s'est abstenue de traiter ce problème dans le projet de pacte international des droits de l'homme.

La Conférence notera sans doute avec satisfaction qu'une collaboration particulièrement fructueuse entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail s'est établie à propos d'une question d'une importance vitale, pour les gouvernements aussi bien que pour les travailleurs et les employeurs de tous les pays du monde.

CHAPITRE PREMIER

[illegible] DES GOUVERNEMENTS

§ [illegible] générales

[illegible]

On ne saurait concevoir [illegible] un régime démocratique sans la participation des a[illegible] d'employeurs et de travailleurs dans le domaine de la politique sociale et économique; ces associations sont les facteurs [illegible] dont la collaboration libre de toute influence, objective, consciente et s'exerçant dans l'intérêt de la collectivité constitue la meilleure garantie d'un développement harmonieux du droit social et économique ainsi que de la paix sociale qui est nécessaire pour ce développement.

[illegible] Autriche, où le droit pour les travailleurs et les employeurs de former librement des syndicats est depuis des dizaines d'années un droit garanti par la Constitution (abstraction faite des dernières années [illegible] de dictature), tant le législateur que les admini[illegible] [illegible] les associations de travailleurs et d'em[illegible] la politique sociale et économique. Des [illegible] été réalisés en ce qui concerne le droit [illegible] collectives qui ont fait l'objet en 1946 [illegible]ion répondant à la situation actuelle.

§ [illegible]

En répondant aux ques[illegible] on a jugé comme allant de s[illegible] les autres libertés, doit resp[illegible] qu'elles sont définies dans l[illegible]

Suisse

La Suisse s'honore d'être un pays où l'esprit de liberté est toujours vivant et ne saurait être étouffé. Nous attachons dès lors une importance très grande à la liberté syndicale, bien que le droit de coalition n'ait pas donné lieu chez nous à une réglementation étendue. Ce droit est ancré dans la Constitution fédérale; l'article 56 stipule que « les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien [illegible] l'Etat ». Toutefois, cette disposition constitutionnelle régit uniquement les relations entre le citoyen et l'Etat et ne protège donc pas la liberté d'association contre les atteintes que lui porteraient les particuliers. Dans ce dernier cas, le droit privé est applicable, en particulier les dispositions du Code civil suisse relatives à la protection de la personnalité (art. 27 et suivants) et celles du Code suisse des obligations concernant les obligations résultant d'actes illicites (art. 41 et suivants). Nous ajoutons encore que notre Code civil laisse une très grande liber[illegible] il n'impose qu'un minimum d'ex[illegible]

Nous ajoutons que pour as[illegible] droit d'association, les autorité[illegible] lement un projet d'arrêté fédéra[illegible] d'association des employés et de[illegible] remarquer que l'adoption récente [illegible] de l'arrêté fédéral concernant les [illegible] de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique (du 6 avril 1944) pourra avoir d'heureuses répercussions sur l'activité des syndicats. L'article 34 *ter, lit. b* de la Constitution confère dorénavant à la Confédération le droit de légiférer sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation et [illegible] des questions intéressant l'entre[illegible]

Union sy[illegible]

[illegible]

niveau de développement économique et social; ces différences se révèlent tantôt entre les populations de deux Etats Membres, tantôt entre la population [illegible] de ses territoires dépend[illegible] sections de la population [illegible]

En outre, quelques Etat[illegible] certains principes se trouv[illegible] le respect des droits fonda[illegible] sieurs conventions destinées [illegible] avoir soin de prévoir, dans la mesure du possible, que le texte des conventions adoptées ne nécessitera pas, comme mesure préliminaire à la ratification de celles-ci, l'amendement de la constitution d'un Etat quelconque.

Ce que l'on désire ce sont les résultats qu'entraîneront l'adoption et la ratification subséquente de ces conventions, et on demande à l'Organisation internationale du Travail de ne pas perdre de vue, en étudiant cette question, les principes qui ont été énoncés dans la résolution adoptée par la Conférence de New-York, en 1941, sur le problème de la collaboration entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs; ces principes s'appliquent avec autant de force aux questions fondamentales de la liberté syndicale, de la protection du droit syndical et des conventions collectives, qui, toutes ensemble constituent la base sur laquelle une telle collaboration doit être construite.

La résolution est rédigée comme suit [1] :

[illegible] . . . . . .

Reconnaît que les méthodes de collaboration varient de pays à pays et à l'intérieur d'un même pays ....., que des résultats positifs peuvent être le mieux atteints par le développement des expériences nationales, pourvu que la collaboration soit toujours fondée sur les principes énoncés plus haut et que soit observée la nécessité fondamentale d'une entière participation des organisations patronales et des organisations ouvrières au moyen de représentants qu'elles auront elles-mêmes désignés.

La lecture attentive des Rapports que le Directeur général a soumis à la Conférence lorsque celle-ci a antérieurement essayé de réglementer ces questions ainsi que des rapports et des comptes rendus des débats des diverses conférences régionales révèle que, si les droits fondamentaux doivent être clairement définis, toutes

[1] Cf. Rapport VII, *op. cit.*, p. 27.

conventions adoptées manqueront cependant leur but et n'entraîneront aucun résultat positif à moins qu'elles ne s'appuient sur les expériences nationales.

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

1. *Estimez-vous que la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions?*

2. *En cas de réponse affirmative à la question 1, pensez-vous que la Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale, l'autre sur la p[illegible]*

Aust[illegible]

1. Oui. La liberté syndic[illegible] employeurs et les travailleurs [illegible] établie dans les mœurs de l'Aus[illegible] tion travailleuse déjà organisée en syndicats est estimée plus importante que dans n'importe quel autre pays du monde, sauf l'Union soviétique, et on peut se demander s'il serait même nécessaire, à moins de circonstances exceptionnelles, de protéger ce droit en Australie. L'adoption d'une réglementation internationale n'apporterait aucun changement à la situation existant en Australie, à part des changements de pure forme, mais dans d'autres pays la réglementation internationale peut avoir une valeur pratique en [illegible]

2. Si la réglementation internationale doit s'occuper tant de la protection du droit syndical que de la liberté syndicale, il serait préférable d'envisager une seule convention plutôt que deux conventions distinctes.

Autriche

1. Vu l'impossibilité de la « liberté syndicale » et de la « protection du droit syndical » telle qu'elle a été exposée dans l'introduction à la présente réponse [1], il apparaît nécessaire de donner à la réglementation internationale de ces deux questions juridiques la forme d'une convention.

[1] Voir plus haut, sous « Remarques générales », p. 8.

2. La réglementation internationale des questions juridiques mentionnées sous le chiffre 1 devrait faire l'objet non pas de deux [illegible]

[illegible]

1. [illegible] internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical devrait être adoptée par la Conférence sous la forme d'une convention.

2. Ces deux objets par[illegible] rationnel de n'envisager qu[illegible]

[illegible]

1. Oui.
2. Oui.

CANADA

1. Oui.
2. Oui.

CHINE

1. Oui; la conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions.

2. Nous recommandons que la Conférence adopte une ou [illegible] ndicale et la protection du droit syndical [illegible] n qu'elles soient distinctes, sont cependant [illegible] à l'autre.

DANEMARK [1]

[illegible]

[1] Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement danois a communiqué au Bureau, sur chaque question, le point de vue de la Confédération des employeurs danois et de la Confédération des syndicats danois; il a indiqué qu'il se rangeait au point de vue exprimé par ces organisations en ce qui concerne les questions 1 à 4, 6 à 9 et 11 à 14. Les réponses à ces questions doivent donc être interprétées comme reflétant l'opinion commune du gouvernement danois et des organisations professionnelles.

Equateur

1. Le gouvernement de l'Equateur estime que la réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical devrait faire l'objet d'une seule convention car ces deux questions sont étroitement liées entre elles.

2. On a indiqué qu'il ne devrait y avoir qu'une seule convention étant donné les liens étroits qui existent entre la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

États-Unis d'Amérique

1. Oui.

2. Oui.

La rédaction de la convention relative à la protection du droit syndical sera difficile du fait de la nécessité de la faire effectivement correspondre à des situations très variables tant du point de vue de la sécurité et des pouvoirs réels dont jouissent les organisations d'employeurs et de travailleurs que des moyens dont disposent actuellement les gouvernements [illegible] le droit syndical. Les problème[illegible] de situations ne devraient pas p[illegible] tion d'une convention fixant, d[illegible] devrait être dans notre but de [illegible] protéger pleinement l'exercice.

Irlande

1. Oui.

2. La Conférence devrait adopter deux conventions distinctes qui devraient être discutées simultanément.

France

1. Oui.

2. Oui.

Hongrie

1. Oui.

2. Il suffirait d'adopter une seule convention.

Inde

1. Oui.

2. La Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une concernant la liberté syndicale et l'autre la protection du droit syndical.

Mexique

1. Oui.

2. Une seule convention sur la liberté syndicale suffit.

Pays-Bas

1. La réponse à cette question n'est pas négative, mais on peut se demander si, à défaut d'un contrôle international effectif, la réalisation de ce louable principe sera pratiquement obtenue. L'expérience montre que les conditions qui existent dans un pays peuvent virtuellement conduire à la ruine de la liberté; en face de [illegible] ions internationales, en tant que telles, [illegible] lité.

[illegible] tenue dans la réponse à la question 10 [illegible] ont traitent les deux parties du Question- [illegible] ans une seule convention.

Royaume-Uni

[illegible]

Suède

1. Oui.

2. Le gouvernement suédois estime désirable que la liberté syndicale et la protection du droit syndical fassent l'objet d'une seule convention.

Suisse

1. Etant donné que la liberté d'association constitue un des éléments des libertés fondamentales de la personne humaine, nous sommes d'avis que la liberté syndicale ainsi que la protection du droit syndical devraient être garanties par une réglementation internationale.

2. Nous pensons qu'une seule convention pourrait suffire à réunir les deux questions qui sont intimement liées l'une à l'autre. Peut-être pourrait-elle être complétée par une recommandation dans laquelle figureraient certains points qui ne peuvent pas être formulés de façon précise dans une convention.

Union sud-africaine

1. Non. Il est jugé préférable que la réglementation internationale prenne tout d'abord la forme de recommandations. Des conventions pourraient suivre ultérieurement, à la lumière de l'expérience que fourniraient les rapports sur les recommandations. Si, cependant, l'Organisation se prononce en faveur de conventions, on estime alors qu'il devrait y avoir deux ou plusieurs conventions, à moins qu'on ne prévoie une convention divisée en plusieurs parties, les Membres ayant la possibilité de ratifier seulement une ou plusieurs d'entre elles.

2. Sous la réserve de ce qui est dit en réponse à la question 1, la réponse est affirmative.

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution des organisations

3. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable,*

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable d'énumérer, à titre indicatif, les personnes devant bénéficier de la liberté syndicale et, partant,*

de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics et privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable?

c) *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires?*

AUSTRALIE

3. *a)* Oui. Ceci a été et constitue encore la politique australienne tant dans les emplois publics que dans les emplois privés.

b) Non.

c) Oui.

AUTRICHE

3. *a)* et *b)* Il y aurait lieu de donner la préférence à la rédaction prévue sous le chiffre 3 *b)* du questionnaire, car les mots « sans distinction d'aucune sorte » pourraient, vu leur contenu trop général, se prêter à des interprétations divergentes et par suite aussi à une interprétation restrictive, de sorte qu'il y aurait lieu de redouter que lors de l'application de la convention par les Etats Membres, les catégories des personnes protégées ne soient définies différemment, et que par suite le but visé par la réglementation internationale [illegible] nent atteint. La rédaction du chiffre 3 *b)* a l'avantage de déterminer nettement les catégories d'employeurs et de travailleurs auxquelles la convention doit s'appliquer.

Il va de soi que la constitution des associations de travailleurs et d'employeurs ne doit pas être subordonnée à une autorisation préalable. Mais cela ne doit pas empêcher le respect, lors de la constitution des associations, des dispositions réglementaires en vigueur dans les divers Etats. En Autriche, les associations tant de travailleurs que d'employeurs sont constituées conformément à la loi du 15 novembre 1867 (R.G.Bl. n° 134) sur le droit d'association, aux termes de laquelle le projet de constitution d'une association (syndicat) doit être annoncé par écrit à l'autorité administrative compétente (gouverneur de la province) avec communication des statuts. L'autorité administrative ne peut interdire la constitution

de l'association que dans un délai de quatre semaines à dater de l'annonce faite et seulement au cas où, en raison de ses objets ou [illegible] contraire à la loi ou au droit ou [illegible] pour l'Etat. Si l'autorité administrative ne [illegible] le délai de quatre semaines ou si [illegible] on de ce délai, après examen des [illegible] qu'elle n'interdit pas la constitution [illegible] pour commencer à fonctionner. La décision [illegible] ion peut être attaquée en appel [illegible] ministère de l'Intérieur. D'après les dispositions de la loi [illegible] pourraient constituer une association de travailleu[illegible] en principe, de faire une déclarat[illegible] trative, mais il n'est pas besoin [illegible] les mots « sans autorisation pré[illegible] gation pour les associations de [illegible] réglementaires comme celles qui [illegible] drait, afin de ne pas rendre plus d[illegible] tion, tenir compte de ce point [illegible] complémentaires.

c) Vu le fait que dans beaucoup de pays les fonctionnaires sont placés, en vertu du droit régissant les services publics, dans une situation spéciale vis-à-vis de l'Etat et qu'en raison de leur situation certains fonctionnaires représentent souvent eux-mêmes le pouvoir de l'Etat, il paraît opportun de préciser dans la convention que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires.

Belgique

3. *a)* Le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable, doit être garanti aux employeurs et aux travailleurs, sans distinction d'aucune sorte; il est le corollaire de la liberté syndicale dont le principe a été solennellement affirmé dans le Préambule à la partie XIII du traité de Versailles et proclamé à nouveau par la « Déclaration de Philadelphie » en 1944.

b) Voir réponse à *a)* ci-dessus.

c) La liberté syndicale étant admise pour les travailleurs quels qu'ils soient, il y a lieu de réserver, conformément à la décision de

la Conférence internationale de 1947, les questions d'application de ce principe, parmi lesquelles se trouvera nécessairement celle de l'exercice du droit de gr[illegible]

3. *a)* Oui.
b) Non.
c) Oui.

[illegible] la reconnaissance du droit d'association [illegible] ait pas impliquer la reconnaissance d'un

Chine

3. Nous sommes d'accord sur *a)*. Nous voudrions faire remarquer que ces organisations devraient être constituées conformément aux lois et règlements nationaux en la matière.

Danemark

3. *a)* Oui.
b) Non.
c) Oui.

Equateur

3. *a)* Oui, pourvu qu'il ne s'agisse pas des employés publics qui doivent être soumis à cet égard aux législations nationales lesquelles, selon les circonstances, peuvent accorder, réglementer ou refuser ce droit.

b) On estime que ce droit doit être accordé et assuré intégralement, mises à part les réserves que chaque pays pourra formuler en ce qui concerne exclusivement les employés et les fonctionnaires publics comme on l'a indiqué dans la réponse ci-dessus.

c) Pour autant qu'on reconnaît à chaque pays le droit de légiférer en ce qui concerne le droit d'association des fonctionnaires publics, on estime que chaque pays doit également avoir la possi-

[illegible] de réglementer ou de refuser le droit de grève des fonctionnaires; la réglementation internationale ne doit donc préjuger en rien cette question.

Etats-Unis d'Amérique

3. *a)* et *b)* Au lieu de dire que les employeurs et les travailleurs publics et privés devraient avoir le droit en question, nous estimons préférable d'indiquer d'une manière générale que les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit... L'expression « employeurs et travailleurs », si elle n'est pas suivie d'une restriction, comprendrait tant les employeurs et les travailleurs publics que les employeurs et les travailleurs privés; elle n'éliminerait pas un travailleur qui pourrait sembler ne pas rentrer exactement dans l'une des catégories de travailleurs publics ou de travailleurs privés; l'emploi de cette expression ne soulèverait aucune difficulté à cet égard.

De même, nous estimons préférable d'adopter une disposition générale contre les discriminations, plutôt que d'essayer d'énumérer les différentes sortes de discriminations qui devraient être interdites. Il serait regrettable que, sous prétexte de donner un contenu plus précis à la disposition contre les discriminations, nous limitions en réalité cette idée et omettions de prévoir des dispositions contre d'autres formes de discriminations qui pourraient se révéler susceptibles de menacer aussi sérieusement le droit de libre association.

La rédaction du paragraphe *a)* tendait à satisfaire le point de vue que nous approuvons. L'expression « les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte », pourrait cependant prêter à quelque équivoque; en effet, on ne voit pas clairement si elle signifie :

1) que l'on ne doit pas faire de distinction entre les droits des employeurs de constituer des organisations d'employeurs et de s'y affilier et les droits des travailleurs de constituer des organisations de travailleurs et de s'y affilier,

ou, 2) que, dans chacun des deux groupes, on ne doit, pour aucun motif que ce soit, établir des distinctions entre des travailleurs

[illegible]

Les employeurs et les travailleurs sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, et sans autre distinction, devraient avoir le droit inviolable [illegible] ions de leur choix et de s'y affilier sans auto-

[illegible] dans des pays membres des restrictions [illegible] e des fonctionnaires; elles s'appuient sur [illegible] tion pose des problèmes particuliers qui [illegible] r la reconnaissance générale de la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Nous pensons que cette opinion a des raisons profondes et qu'il serait donc inopportun d'essayer de résoudre ce problème dans la convention.

Finlande

3. *a)* La réponse est affirmative, mais la liberté d'association devrait également s'entendre comme permettant aux employeurs et aux travailleurs de s'abstenir, s'ils le désirent, de s'affilier aux organisations. L'Etat et les municipalités ne devraient pas pouvoir faire partie des organisations groupant des employeurs privés.

b) Non.

c) Oui.

France

3. *a)* et *b)* La formule du paragraphe *a)* paraît préférable à celle du paragraphe *b)* en raison de sa généralité.

c) Oui. Il convient de rappeler à cet égard que la Constitution française prévoit que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Une réserve de cette nature pourrait être envisagée en l'occurrence.

Hongrie

3. La réponse envisagée sous *a)* semble être préférable en raison de sa netteté qui exclut la possibilité de toute distinction. Il est de toute première importance, cependant, que les droits prévus par la convention ne soient assurés qu'aux organisations répondant

aux exigences de la démocratie. En outre, les organisations de travailleurs ne devront être mises au bénéfice de ces droits que si elles comprennent une proportion déterminée de travailleurs, cette proportion pouvant être fixée par la législation nationale. La disposition mentionnée au point *c)* devrait être insérée dans la convention.

Inde

3. *a)* Oui, mais la réglementation devrait montrer clairement que le droit de constituer des organisations et de s'y affilier devrait s'exercer conformément aux dispositions de la constitution nationale sur la liberté d'expression, le droit d'association et le droit de réunion.

c) Oui, mais il devrait être clairement établi que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires n'implique en aucune manière une reconnaissance directe ou indirecte de leur droit de grève.

Irlande

[illegible]

Israël

3. *a)* Ce terme de l'alternative est préféré à 3 *b)*.

c) Les questions relatives au droit de grève n'ont pas encore été examinées aux fins du projet de convention ; une disposition concernant le droit de grève ne devrait donc pas être incluse dans la convention.

Royaume-Uni

3. Une formule générale telle que celle qui est suggérée dans le paragraphe 3 *a)* est jugée préférable à une énumération telle que celle qui figure au paragraphe 3 *b)*, pour les raisons qui sont exposées aux pages 7 et 8 du questionnaire. Cette disposition doit être rédigée de manière à préserver le droit des organisations de décider si elles accepteront ou non des demandes d'affiliation.

c) On ne voit pas bien en quoi la reconnaissance, dans une réglementation internationale, du droit syndical des fonctionnaires [illegible] leur droit de grève, mais il n'y a aucune [illegible] d'une disposition établissant que la régle- [illegible] cette question.

Suède

[illegible] la question du droit de grève des fonctionnaires ne semble pas être [illegible] cal, elle ne devrait pas être [illegible].

Suisse

3. *a)* Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

b) Une énumération telle qu'elle est prévue sous lettre *b)* ne serait jamais que limitative et risquerait de provoquer par la suite des discussions de nature à troubler la paix sociale.

Nous voudrions voir figurer sous la convention les deux droits : celui des employeurs et des travailleurs de s'associer et, en quelque sorte son corollaire, celui de ne pas s'associer. On nous dit, il est vrai, que la simple affirmation du droit de s'associer sauvegarde pleinement le droit de ne pas s'associer. Cependant, il nous semblerait utile que ce principe soit nettement formulé. Au demeurant, [illegible] d'association l'été dernier à Genève. [illegible] ssaire de stipuler que la reconnaissance du [illegible] onnaires par la réglementation internatio- [illegible] en rien la question du droit de grève des [illegible] dérale sur le statut des fonctionnaires du [illegible] nment que le droit d'association est garanti [illegible] limites fixées par la Constitution fédérale. [illegible] it de se mettre en grève.

Union sud-africaine

3. Pour les raisons qu[illegible] qu'une disposition sur ce [illegible] être rédigé à peu près com[illegible]

Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit, sans autorisation préalable, de constituer ou de s'affilier à des organisations destinées à la défense de leurs intérêts, en tant que tels et dont l'accès leur est ouvert, sous la seule réserve d'un certain minimum de prescriptions réglementaires de l'autorité nationale qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles;

c) que l'organisation ne participe pas à des activités qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec le but en vue duquel une telle organisation a été primitivement constituée, par exemple des services publics obligatoires.

On estime qu'en établissant des dispositions de cette nature, l'usage de mots tels que « inviolable » devrait être évité. Il est, en effet, possible d'interpréter ce mot dans un sens différent de celui que les parties contractantes ont en vue. D'une manière plus précise, il est inopportun d'utiliser une phraséologie générale et, par la suite, d'être amené à restreindre la portée des expressions que l'on emploie; c'est ce qui a été fait par exemple, dans la résolution adoptée à la 30me session de la Conférence, lorsqu'il a été nécessaire d'exclure la disposition d'une convention collective stipulant l'affiliation obligatoire à une organisation déterminée. Cette obligation de l'affiliation semble être en contradiction avec l'expression « le droit inviolable... de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier ».

L'expression « constituer des organisations » est également trop large. Ce qu'on a eu apparemment en vue en adoptant les résolutions à la 30me session, c'est de reco[illegible] tant que tels de constituer des « syndicats » pour protéger leurs intérêts de « travailleurs » et le droit des « employeurs » de constituer des « organisations d'employeurs » pour réglementer leurs relations avec leurs salariés. Le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations à d'autres fins devrait être le même que celui d'un citoyen ordinaire.

On pense que toute convention quelle qu'elle soit devrait concerner les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées sous l'angle de leur capacité de représenter les travailleurs et les employeurs en tant que tels. Elle devrait avoir pour but de défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs dans une entreprise, une industrie ou une profession déterminée et de réglementer les relations entre ces deux parties. Il semblerait désirable de préciser

ce à quoi l'on veut aboutir. L'exposition de leur chère ne correspond pas à la réalité et devrait être supprimée. En réalité, des restrictions considérables sont imposées à ce droit de libre choix par les employeurs et les travailleurs qui appartiennent à ces diverses organisations. Le droit de choisir s'appliquerait également à la constitution de nouvelles organisations.

Il est absolument impossible d'accorder aux employeurs et aux travailleurs la liberté totale de constituer des organisations de leur choix lorsqu'ils le veulent et de la manière qu'ils veulent. Ce droit fondamental qu'ont les travailleurs et les employeurs de s'associer pour défendre et protéger leurs intérêts respectifs doit être maintenu, mais une réglementation adéquate est nécessaire si l'on veut que les négociations collectives soient fructueuses; toute convention adoptée devrait expressément reconnaître ce fait. Les différences de races, de coutumes, de degré de développement économique et social et d'éducation, qui existent entre les divers groupes de population sont telles que, dans certains pays, la nature de ces divers groupes dans le même espace géographique rend impossible le mélange de leurs membres dans une même organisation. Ceci apparaît d'autant plus lorsqu'une large section de la population est en train de progresser lentement du point de vue social et économique. Si elles avaient le « droit inviolable » de s'affilier à une organisation « de leur choix », les sections les moins développées de la population existant dans ces pays et qui ne possèdent que peu ou pas d'expérience sur ces questions, mais qui néanmoins peuvent être numériquement les plus importantes, auraient la faculté de contrôler des organisations constituées depuis de longues [illegible] l'expérience.

[illegible] devrait concerner que les organisations [illegible] ément au mode général d'organisation [illegible] l'un pays, pour autant que la principale [illegible] d'employeurs et des syndicats soit de [illegible] collectives. Les conflits de compétence [illegible] ent leurs forces matérielles et morales [illegible] hère qui nuit sérieusement aux négocia- [illegible] ndical des travailleurs et des employeurs [illegible]

[illegible] tionnaires de l'Etat de s'associer devrait [illegible] ipes analogues à ceux qui gouvernent le [illegible] pas fonctionnaires, dans la mesure où se [illegible] nts différents du point de vue de la race

et de la culture. Mais l'on doit établir des distinctions entre les associations groupant des fonctionnaires de l'Etat et les autres associations de fonctionnaires : les premiers ne devraient pas être gouvernés par le système législatif ordinaire des conventions collectives et ils ne devraient pas posséder le droit de grève; les fonctionnaires qui sont au service d'autorités municipales ou d'autres autorités locales devraient, en général, être soumis au régime des conventions collectives, mais ne devraient pas avoir le droit de grève s'ils sont employés dans des « services indispensables », c'est-à-dire des services tels que l'électricité, l'eau, les services de santé et de la pro-

III. Fonctionnement des organisations

4. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action?*

b) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir en outre que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal?*

Australie

4. *a)* Oui. Il s'agit là d'un point fondamental qui constitue la base de la liberté syndicale telle

b) Oui. On notera que la résolution de la commission qui s'est occupée de ces questions à la 30me session de la Conférence, sur laquelle cette question se fonde, a été adoptée à l'unanimité moins trois voix « en vue de sauvegarder d'une part le respect de la légalité et d'assurer d'autre part la pleine reconnaissance du droit syndical et de son exercice ».

Autriche

4. *a)* et *b)* En principe il faut répondre affirmativement aux deux questions, car sans cela l'indépendance complète des organisations d'employeurs et de travailleurs à laquelle on vise ne serait pas assurée.

Les dispositions prévues sous les lettres *a)* et *b)* ne doivent cependant pas mettre obstacle à l'obligation pour les organisations de respecter les dispositions réglementaires prévues par la législation nationale, par exemple celles qui concernent le contenu minimum des statuts, la communication des noms des membres du bureau de l'organisation, l'annonce des assemblées générales. Ces dispositions réglementaires qui sont prévues par la loi autrichienne sur les associations ne limitent en aucune manière la liberté syndicale. Les mots « l'exercice légal » figurant sous la lettre *b)* semblent suffisamment assurer le respect de telles dispositions réglementaires.

Belgique

a) Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action, ce droit constituant la consécration du principe de la liberté syndicale. Par les statuts et règlements que les affiliés doivent pouvoir se donner ou accepter librement, ils doivent trouver l'occasion de préciser l'usage qu'ils feront de leur droit syndical.

Par la libre désignation des instances qui, aux divers échelons, seront chargées de la gestion et du contrôle, ils doivent trouver toute possibilité de participer de manière effective à la vie de leur organisation et d'orienter son action selon les vues de la majorité des affiliés.

Par la formulation de leur programme d'action, les organisations [illegible] yeurs doivent être en mesure de rayonner [illegible] aux affiliés acceptant de concourir à leur [illegible]

[illegible] r que les autorités publiques doivent [illegible] ention qui serait de nature à limiter ce [illegible] ercice.

Bulgarie

[illegible]

Canada

[illegible]

CHINE

4. a) Oui.

b) Oui. S'il se produit une intervention qui limite ce droit ou en entrave l'exercice, les employeurs et les travailleurs doivent avoir respectivement le droit de demander aux pouvoirs publics d'intervenir.

DANEMARK

4. a) Oui.
b) Oui.

ÉGYPTE

4. a) Oui.

b) Oui, pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette pas la sûreté de l'État et que la poursuite des objectifs s'effectue par des moyens licites et non contraires à la constitution et aux bonnes mœurs.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

4. a) [illegible]

[illegible] découler nécessairement du droit d'[illegible] les membres des associations ne peuvent [illegible] sans la base de leur association; si [illegible] d'une société démocratique [illegible] et comment elle doit fonctionner, [illegible] générale ne semblerait que purement théorique et ne posséderait que peu de signification et de valeur pratique.

4. b) Oui.

Si l'on accorde aux membres des associations les droits qui sont indiqués au paragraphe ci-dessus, les gouvernements des membres devraient alors s'abstenir de nier ces droits. Il semble donc approprié et opportun d'indiquer expressément qu'ils « devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ». Il semble également souhaitable de spécifier expressément que les gouvernements membres ne peuvent pas atteindre le même résultat d'une manière indirecte en [illegible] la possibilité d'exercer leur activité. Nous estimons aussi que le mot « légal » devrait être biffé (annexe II, 4 a) dans la rédaction proposée), parce que nous croyons qu'il est important de reconnaître que

[illegible]

[illegible] Les règles de droit public, sont évidemment, comme les autres associations, soumises aux lois générales de la communauté, de l'État ou de la nation.

Finlande

4. *a)* La réponse est affirmative, étant entendu que dans le texte le terme « légal » signifie (selon l'interprétation de la commission) que les organisations syndicales, tout comme les autres collectivités, sont [illegible] droits, de respecter les lois générales du pays qui, par définition, s'imposent à tous.

France

4. *a)* Oui, à condition que les organisations syndicales s'engagent à respecter les règles fondamentales du droit public.

b) Oui.

Hongrie

4. *a)* et *b)* Oui.

Inde

4. *a)* et *b)* Oui; il serait opportun de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir « le droit d'élaborer [illegible] pays [illegible] que les statuts qu'elles auront à leur [illegible] démocratiques, conformes aux lois et qu'elles ne s'assurent pas de moyens à contrecarrer l'exercice de toute autorité du pays d'administration et de juridiction.

Israël

4. *a)* Oui.

b) Non.

Pays-Bas

4. *a)* Oui.

b) Oui.

ROYAUME-UNI

4. *a)* Oui.

[illegible]

[illegible] devrait être rédigé de manière [illegible] interprétation et d'une telle app[illegible]

S[illegible]

4. *a)* A notre avis, il serait [illegible] sations d'employeurs et de tr[illegible] d'élaborer leurs statuts et règ[illegible] leur gestion et leur activité, et d[illegible] Ce droit leur est d'ailleurs ple[illegible] que, selon l'article 56 de la Con[illegible] but de ces associations ou dans[illegible] d'illicite ou de dangereux pour l[illegible]

b) Nous estimons que les au[illegible] nir de toute intervention qui [illegible] ou à en entraver l'exercice légal, [illegible] renferme l'idée que les organis[illegible] les autres collectivités organisé[illegible] leurs droits, au respect des lois [illegible] d'ailleurs ce principe fondamen[illegible] de la Constitution de l'Organis[illegible]

[illegible]UD-AFRICAINE

[illegible]ons d'employeurs et de travailleurs [illegible]droit d'élaborer leurs statuts et règle-[illegible], elles devraient avoir le droit d'or-[illegible]vités et de formuler leur programme

d'action, pourvu que celui-ci rentre dans la compétence qui leur est dévolue par leurs statuts et règlements et soit conforme aux activités légitimes des organisations de cette nature.

Si la proposition signifie que les organisations d'employeurs et les syndicats devraient avoir la liberté d'inclure dans leurs statuts des dispositions qui ne concerneraient pas les buts fondamentaux de leurs organisations, le gouvernement de l'Union sud-africaine est nettement opposé à une telle disposition. Eu égard au but réel auquel répond l'ensemble de ces dispositions — à savoir des organisations représentatives réglant les conditions de travail par le moyen de conventions collectives — il est nécessaire que les buts et la gestion de ces organisations soient réglementées d'une manière adéquate. Autrement, c'est tout l'ensemble qui se trouverait mis en danger.

Il est intéressant de faire remarquer que la F. S. M., dans sa communication au Conseil économique et social, n'a pas dissimulé la nécessité d'une telle réglementation. Au paragraphe 2 de la résolution qui figure aux pages 139 à 142 du Rapport VII *(Liberté d'association et relations industrielles)*, qui a été examiné par la 30me session de la Conférence internationale du Travail, on trouve le point de vue de la F. S. M. exprimé comme suit :

> Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence, conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.

Etant donné que les « organisations d'employeurs » et les « syndicats », lorsqu'ils collaborent dans la conclusion de conven- [illegible] ment des organismes d'un caractère quasi [illegible] en réalité des fonctions semi-judiciaires, [illegible] qu'ils soient soumis à une réglementation [illegible] ts et règlements soient conformes à cer- [illegible] aux.

La [illegible] on sud-africaine prévoit, par exemple, [illegible] nisation d'employeurs ou d'un syndicat doivent, pour être enregistrés, contenir des dispositions sur certains points tels que les qualifications requises pour l'affiliation à cette organisation; la fixation du montant des cotisations; la désignation, la destitution et les pouvoirs des dirigeants; la convocation et la conduite des réunions; la tenue des livres de comptes; la vérification des comptes et la soumission aux membres, une fois par

an, des comptes ainsi vérifiés; les cas dans lesquels un membre cesse d'avoir le droit d'affiliation; la modification des statuts, etc. Tous ces points sont visés dans les réglementations adéquates des organismes qui accomplissent des fonctions importantes.

L'autorité supérieure a le pouvoir de refuser l'enregistrement si certaines des dispositions des statuts sont déraisonnables en ce qui concerne les relations de l'organisation avec ses membres ou avec le public. Contre une telle décision, appel peut être interjeté devant les tribunaux.

Toutes ces dispositions sont visées dans les réglementations [illegible] tomber sous le coup de l'expression « intervention quelconque de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ». S'il subsiste des doutes sur ce point, on estime que la convention devrait être très claire à ce sujet car le gouvernement de l'Union est convaincu, de par sa longue expérience, que, à défaut d'une réglementation adéquate, c'est tout le système qui serait mis en danger.

Il y a un autre aspect de la question. La loi sur la conciliation dans l'industrie en Afrique du Sud, interdit à une organisation [illegible] une Fédération de syndicats ne devrait pas avoir le droit d'ordonner la grève dans une ou plusieurs industries. Dans les deux cas, les membres de l'organisation intéressée devraient prendre leur décision eux-mêmes.

Dans une convention, le paragraphe 1 (2) de la résolution sur la liberté syndicale devrait être rédigé à peu près comme suit :

> Les organisations d'employeurs et de travailleurs auront, en conformité avec la loi nationale, le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, etc.

La réponse à cette question est donc, dans l'affirmative, sous réserve seulement d'un minimum obligatoire de dispositions réglementaires qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles ou à des fins et activités (notamment la participation obligatoire à des activités politiques) qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec les fins auxquelles répondent en premier lieu ces organisations, à savoir : les questions qui sont liées à l'emploi ou qui en découlent.

×

IV. Dissolution et suspension des organisations

5. *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative?*

Australie

5. Oui, avec l'interprétation qui figure dans le rapport de la Commission à la 30me session de la Conférence. En vertu du « Commonwealth Conciliation and Arbitration Act » et d'autres lois sur l'arbitrage adoptées par les Etats, des dispositions ont été prises dans certains cas qui prévoient la suspension ou l'annulation par la Cour de sentences arbitrales ou d'ordonnances applicables aux organisations, en vertu de la conciliation de celles-ci; ces mesures ont pour effet d'empêcher les organisations, jusqu'à ce que la Cour revienne sur sa décision, de continuer à saisir la Cour en vue d'obtenir la fixation des conditions de travail par le moyen de sentences arbitrales, ce qui, dans le système australien, ressort du domaine normal de l'activité syndicale.

Autriche

6. Il n'est pas possible de répondre affirmativement à cette question sous la forme générale où elle est présentée. Il faut que les organisations d'employeurs et de travailleurs, de même que toutes les autres associations de personnes, puissent être dissoutes ou suspendues lorsqu'elles violent les lois nationales en vigueur. D'après

la législation autrichienne sur les associations, une association peut être dissoute par l'autorité administrative lorsqu'elle prend des décisions ou des mesures qui tombent sous le coup du droit pénal ou par lesquelles, vu leur contenu ou leur forme, elle s'arroge des pouvoirs dans un domaine relevant des autorités législatives ou exécutives lorsque l'association sort des limites de sa sphère d'activité telle qu'elle est déterminée par ses statuts ou, d'une manière générale, lorsqu'elle ne remplit plus les conditions auxquelles son existence juridique est subordonnée. La décision de dissolution ou de [illegible] administrative peut faire l'objet [illegible] ministratif suprême (*Verfassungs-*

[illegible] ent certainement aussi dans d'au- [illegible] le donner à la disposition à insérer [illegible] rédaction aux termes de laquelle :

[illegible] et de travailleurs ne devraient être [illegible] sion par voie administrative qu'au [illegible] x lois nationales en vigueur.

BEL[illegible]

Il serait désirable de stipuler [illegible] et de travailleurs ne devraient [illegible] à suspension par voie administrat[illegible]

BULGARIE

5. Oui.

CANADA

5. Oui.

CHINE

5. Oui, il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative, mais des exceptions devraient être prévues pour des cas spéciaux.

DANEMARK

5. Le gouvernement [1] fait observer que l'article 85 de la Constitution danoise a la teneur suivante :

> Les citoyens ont le droit de constituer, sans autorisation préalable, des associations ayant un but licite. Aucune association ne peut être dissoute par mesure gouvernementale. Néanmoins, une association peut être temporairement interdite, mais, dans ce cas, la procédure tendant à la dissolution de cette association doit être immédiatement [illegible]

Comme il ressort de cette disposition, une association peut être temporairement interdite, mais dans ce cas des dispositions doivent être prises immédiatement devant les tribunaux contre cette association pour obtenir sa dissolution. Nous réservons notre position sur le point de savoir si, conformément à la situation du Danemark, il y a lieu de faire profiter les organisations d'employeurs et de travailleurs d'une protection à cet égard, qui dépasserait de beaucoup celle de l'article 85 de la Co[illegible]

5. Oui; pour procéder [illegible] organisations, il faut prév[illegible]

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

5. Oui.

Cette disposition semble être une précaution utile en vertu des principes mentionnés dans les paragraphes 4 *a)* et 4 *b)* ci-dessus.

Si la voie administrative pouvait être utilisée pour dissoudre les organisations d'employeurs et de travailleurs ou pour suspendre leur activité, la protection des droits déjà garantis semblerait mal sauvegardée. Des droits d'une telle importance fondamentale ne devraient pas pouvoir être retirés aux intéressés sans qu'ils aient pu exposer les faits et plaider leur cause en public.

[1] Les organisations d'employeurs et de travailleurs répondent par l'affirmative.

Finlande

5. Oui.

Grèce

[illegible] que les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes [illegible]

Hongrie

5. Oui.

Inde

5. Les [illegible] et de travailleurs devraient [illegible] à [illegible] ne [illegible] le moyen d'un [illegible].

Mexique

5. Oui.

Pays-Bas

5. Oui, étant entendu que dans le texte « voie administrative » signifie toute autre voie que les voies législative et judiciaire.

Royaume-Uni

5. Oui.

Suède

5. Oui.

Suisse

5. La dissolution et la suspension des organisations d'employeurs et de travailleurs nous semblent devoir être exclues seul, bien entendu, lorsque l'existence de l'État serait mise en péril ou que

certaines associations tenteraient d'accaparer illicitement tous les droits au détriment d'autres organisations, et sous réserve des cas prévus par le droit civil. Ainsi les articles 77 et 78 du Code civil suisse stipulent que l'association est dissoute de plein droit lorsqu'elle est insolvable, lorsque la direction ne peut plus être constituée statutairement ou lorsque le but de l'association est illicite ou contraire aux mœurs.

Union sud-africaine

5. Oui, sauf lorsque la suspension ou la dissolution est prononcée par l'autorité législative déterminée conformément à la constitution du pays intéressé qui doit indiquer clairement les motifs en vertu desquels la suspension ou la dissolution devra être décrétée et qui doit prévoir un droit d'appel devant les tribunaux contre de telles décisions administratives.

Les remarques ci-dessus ne concernent pas ce qu'on entend par « radiation ». Dans l'Union sud-africaine, les employeurs et les travailleurs ont toujours [illegible] tions. Celles-ci ne bénéfic[illegible] relations industrielles si el[illegible] si, en fait, elles ne sont p[illegible] ment pas à la réglementat[illegible].

Il n'y a, par exemple, [illegible] d'employeurs ou un syn[illegible] [illegible]

Sous réserve de ce qui est dit ci-dessus, le gouvernement de l'Union est d'accord pour considérer que de telles organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension arbitraire par la seule voie administrative. Une telle décision devrait dépendre de l'autorité législative et appel devrait être possible devant les tribunaux de l'Etat intéressé.

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

6. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de cons-*

tituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs?

Australie

6. Oui. Cette disposition constitue une extension logique des droits qui devraient être garantis sur le plan local et national.

Autriche

6. Oui.

L'insertion d'une telle disposition ne fait que légaliser une situation de fait qui existe depuis longtemps.

Belgique

6. Nous ne concevons pas que la réponse à cette question puisse être négative, car elle équivaudrait, sur le plan national, à la négation de toute possibilité d'organisation.

Le droit d'affiliation à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs devrait également être reconnu aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

Bulgarie

6. Oui.

Canada

6. Oui.

Chili

6. Oui.

Danemark

6. Oui.

Espagne

6. Oui. On doit reconnaître aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations et d'adhérer à des organisations internationales. On doit également leur reconnaître

onfédérations internationales pourvu que ouveraineté, la sécurité et la dignité du s et les associations aient la faculté de ne s d'organisations internationales, suscep- à la nation à laquelle appartient l'associa- anisation en question. Si un conflit s'élève t l'organisme affilié, il devra appartenir al de le résoudre par jugement.

États-Unis d'Amérique

6. Oui.

Si les organisations d'employeurs et de travailleurs devaient jouir des mêmes droits sur le plan international que sur le plan national, cette disposition semble n'être que la suite logique des dispositions qui précèdent. Nous estimons que ces organisations doivent jouir, sur le plan international, du droit de liberté d'association, que la reconnaissance de ce droit est importante et qu'elle est conforme à la reconnaissance générale de l'association internationale dans le domaine politique.

Finlande

6. Oui.

[illegible]

6. Oui.

Hongrie

6. Oui.

Inde

6. Oui, pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette en aucune manière la sécurité de l'État.

[illegible]

6. Oui.

Pays-Bas

6. Oui.

[illegible]

5. Oui.

[illegible]

5. Oui.

[illegible]

6. A condition qu'elles se tiennent toujours dans les limites de la légalité, les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

[illegible]UD-AFRICAINE

[illegible] ffisamment clair qu'une telle fédé- [illegible] f et qu'elle s'occupe essentiellement [illegible] des syndicats et des organisations [illegible] voir le pouvoir de diriger la politique [illegible] ffiliés et la base de l'affiliation ne [illegible] pendance d'action de ces organisations. Par exemple, il ne faudrait pas qu'une fédération d'organisations d'employeurs soit en mesure de décider qu'une des organisations qui la constituent doit déclarer un lock-out ou refuser d'accorder une augmentation de salaire. De même, une fédération de syndicats ne devrait pas pouvoir ordonner une grève. Dans l'un et l'autre cas, la décision doit dépendre de l'organisation elle-même. Lorsque, dans une certaine mesure, les buts de la fédération diffèrent de ceux des organisations, l'affiliation de celles-ci peut évidemment entraîner l'affectation des fonds de l'organisation à des fins susceptibles de ne pas rencontrer l'accord de tous les membres de celle-ci. Lorsque de telles conditions sont comprises dans l'affiliation, l'organisation nationale devrait avoir la faculté d'exiger l'annulation de l'affiliation ou, à défaut de cette anulation, de retirer à l'organisation intéressée la reconnaissance réglementaire.

La disposition à incorporer dans un projet de convention pourrait être la suivante :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, pouvu que la constitution de ces organismes ou l'affiliation à ceux-ci ne leur imposent en aucune manière une restriction de la liberté d'action qu'elles possèdent aux termes de leurs statuts et pourvu que ces organismes aient effectivement le même but qu'elles.

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

7. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs visées par les questions 3, 4 et 5 ci-dessus devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs?*

Australie

7. Oui.

Autriche

7. Oui. Toutefois, les réserves faites sous les chiffres II, 3 et III, 4 doivent également s'appliquer ici.

Belgique

Tout ce qui vaut pour les organisations de travailleurs et d'employeurs vaut également pour leurs fédérations et confédérations.

Il appartient aux organisations elles-mêmes de décider si elles désirent se confiner sur le terrain régional professionnel ou industriel, se fédérer ou appartenir à une centrale, s'affilier à une confédération.

[illegible] isations doit appartenir le même droit [illegible] glements, d'organiser sa gestion et son [illegible] programme d'action.

Bulgarie

7. Oui.

CANADA

7. Oui.

CHINE

7. Oui.

DANEMARK

7. Oui.

ESPAGNE

7. On estime que rien ne s'oppose à [illegible] aux fédérations et confédérations.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

7. Oui.

Les réponses que nous avons [illegible] mises en rapport avec la réponse que nous apportons à la question 6, expliquent suffisamment les raisons de notre réponse affirmative à la question 7.

Nous supposons que chacun est d'accord pour comprendre que les dispositions discutées sous les questions 4 *b)* et 5 concernent les gouvernements membres et qu'elles ne s'appliquent pas aux autorités publiques internationales. Si certains ne se rangent pas à cette interprétation, nous désirons exprimer l'opinion suivante : 1) Il est évidemment en dehors des pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail de restreindre, d'une manière quelconque, les pouvoirs dont jouissent ou peuvent jouir, à cet égard, les Nations Unies ou d'autres autorités publiques internationales; 2) il ne convient absolument pas d'énoncer, dans une convention, un principe quelconque ayant trait à la limitation de ces pouvoirs.

FINLANDE

7. Oui.

FRANCE

7. Oui, sous réserve des observations formulées sous 4 *a)* et 5.

[illegible]

7. Oui.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

7. Oui.

ROYAUME-UNI

7. Oui.

SUÈDE

7. Oui.

SUISSE

7. Les garanties assurées aux organisations des employeurs et des travailleurs selon les réponses 3, 4 et 5, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs à moins que la législation nationale ne s'y oppose.

UNION SUD-AFRICAINE

[illegible]

VII. Personnalité juridique des organisations

8. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus ?*

AUSTRALIE

8. Oui.

Autriche

8. Oui. D'après le droit autrichien, les organisations d'employeurs et de travailleurs acquièrent automatiquement la personnalité juridique lorsqu'elles sont valablement constituées (voir les explications données sous II, 3 *a)* et *b)*.

Belgique

8. Il est évident que l'autorité qui subordonnerait l'acquisition de la personnalité juridique, par des organisations d'employeurs et de travailleurs, à n'importe quelle condition de nature à porter atteinte à la liberté syndicale — même si des organisations libres conservaient le droit de ne pas réclamer la personnalité juridique — agirait à l'encontre de la liberté syndicale en conférant aux organisations qui accepteraient de se conformer aux conditions édictées le bénéfice des avantages découlant de la personnalité morale.

Il y a donc lieu de proscrire pour les Etats toute possibilité de restreindre par ce moyen toute inégalité entre organisations d'employeurs et de travailleurs qui doivent rester entièrement libres et maîtresses de leur destinée.

Bulgarie

8. Oui.

Canada

8. Oui.

Chine

8. Non.

Danemark

8. Oui.

Equateur

8. On considère que la jouissance de la personnalité juridique ne devrait pas être limitée si ce n'est du fait des conditions déterminées

par chaque Etat en vue de protéger sa propre sécurité et le bien commun des citoyens. On devrait choisir les moyens les plus simples et les plus pratiques pour ne pas entraver le droit à la liberté d'association telle qu'elle a été définie, alors qu'il s'agit de la garantir.

Etats-Unis d'Amérique

8. Oui. Cette disposition semble être une conséquence naturelle du paragraphe 4 *a)* ci-dessus.

Finlande

8. La réponse est affirmative, mais par ailleurs on devrait respecter les dispositions formelles de la législation nationale, fixant les conditions auxquelles est subordonnée l'acquisition par des organisations de la personnalité juridique.

France

8. Oui.

[illegible]

8. Oui.

[illegible]

8. Oui.

Mexique

8. Oui.

Pays-Bas

8. Oui.

Royaume-Uni

8. On ne voit aucune objection à l'inclusion de cette disposition, si celle-ci est estimée [illegible]

[illegible]

8. Oui.

Suisse

8. Il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale. Au demeurant, la notion de la personnalité juridique varie tellement d'un pays à l'autre que nous nous demandons s'il ne serait pas préférable que la réglementation internationale n'abordât pas ce point, ou n'en tînt compte que dans [redacted] sont constitués sous forme d'associations au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse. L'article 60 stipule :

> Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique, acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement.

Union sud-africaine

8. Non. Au contraire, si de telles organisations ont à remplir un rôle réglementaire dans le système législatif national de réglementation du travail, la reconnaissance doit être nécessairement liée à une association constituée conformément à la législation ; les organisations qui ne se conforment pas à ce système ne doivent pas jouir de la personnalité juridique. C'est seulement de cette manière qu'il est possible d'évi[redacted] les organisations et d'empêcher [redacted] une minorité organisée.

La liberté d'association, pou[redacted] vrai sens du terme, implique év[redacted] s'associer si l'individu ou au m[redacted]

VIII. Responsabilités des organisations

9. a) *Estimez-vous qu'il serait opportun de stipuler, dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale, que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus, ne devraient pas avoir*

pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives?

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage?*

Australie

9. *a)* Non.

Il serait préférable de réserver une telle disposition pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage, lorsqu'on s'efforcera de déterminer des droits et des obligations d'une manière claire et précise.

b) Oui. Voir 9 *a)*.

Autriche

9. *a)* et *b)* La convention devrait s'en tenir à la réglementation internationale des questions fondamentales que posent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, c'est-à-dire uniquement à des questions d'organisation, tandis que les droits et les obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs et par suite aussi les responsabilités de celles-ci devraient être réservées pour faire l'objet d'autres conventions internationales.

Belgique

9. *a)* Il paraît difficile d'admettre une clause qui se limiterait à dire que l'acquisition et l'exercice du droit syndical ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives; il faudrait préciser et définir ces responsabilités et ces obligations.

b) Cette étude trouverait mieux sa place dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou sur la conciliation [illegible]

CANADA

9. *a)* Oui.

CHINE

9. Nous sommes en faveur de *b)*.

DANEMARK

9. *a)* Oui.

EQUATEUR

9. *a)* L'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations.

b) Il ne paraît pas nécessaire de prévoir une telle clause dans une réglementation internationale séparée et en conséquence on devra traiter cette question dans la réglementation générale qui garantit la liberté syndicale et d'organisation.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

9. Nous approuvons le terme *b)* de l'alternative.

Il semble que la clause qui figure au paragraphe 9 *a)* n'ait pas une signification suffisamment claire pour qu'elle puisse être incluse dans une convention. En voulant lui donner un sens exact et précis, on se trouverait entraîné d'une manière prématurée dans l'étude détaillée de problèmes qui se rapportent à la réglementation internationale en matière de conventions collectives ou de conciliation et d'arbitrage.

FINLANDE

9. *a)* Oui.

FRANCE

[illegible] le de réserver une telle clause en [illegible] réglementation internationale sur

les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage, sous réserve d'une rédaction moins imprécise que celle adoptée par la Commission.

Hongrie

9. La solution prévue sous *a)* semble être plus juste, les organisations professionnelles devant assumer certaines responsabilités comme conséquence directe de leurs droits.

Inde

[illegible]

Mexique

[illegible] ne pas aborder ce point dans la réglementation internationale en laissant les Etats libres de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées.

Pays-Bas

[illegible] La rédaction de cette disposition est trop imprécise. Le paragraphe [illegible]

[illegible]

[illegible]

Suède

[illegible] la question envisagée sous l'alinéa *a)* se réfère [illegible] qu'ont les organisations de se conformer à

la législation existante, une telle [illegible] serait superflu d'inclure dans la [illegible] culières sur ce point. Etant donné cependant que la signification de cette question n'est pas tout à fait claire, il semblerait préférable de renvoyer la question de la responsabilité des organisations, et de lui réserver un examen plus complet, à l'occasion de la préparation d'une convention sur les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage.

Suisse

9. *b)* A notre avis une clause relative aux responsabilités et obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs devrait trouver place dans une réglementation internationalo sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrago. Nous devons faire remarquer cependant que des milieux influents de notre pays pencheraient plutôt pour la solution *litt. a)*. En effet, la réglementation envisagée sous lettre *b)* exclurait de son champ d'activité de nombreuses associations auxquelles ne s'appliquent ni les conventions collectives, ni les dispositions sur la conciliation et l'arbitrage.

Union sud-africaine

9. *a)* Non.

b) On ne comprend pas exactement ce que signifie l'expression « ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives. »

Il est évident qu'elles seraient soumises au droit commun du pays et le simple fait de l'association n'affecte en rien la situation. Elles devraient par exemple rester [illegible]ables.

[illegible] DROIT SYNDICAL

[illegible] de l'exercice du droit syndical

10. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical ?*

11. *Dans l'affirmative, estimez-vous que la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés ?*

12. *Estimez-vous qu'à défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance ?*

Australie

10. Oui. Voir réponses aux questions 1 et 2.

[illegible]

[illegible]

[illegible] la question 2.

[illegible] la protection du droit syndical. Il serait [illegible] conventions conformes à des accords [illegible] d'employeurs et de travailleurs. La protection du droit syndical libre de toute influence, qui est si importante pour les employeurs, mais surtout pour les travailleurs, doit être assurée internationalement par des dispositions spéciales qui devraient être insérées dans la convention.

Belgique

10. La réglementation internationale devrait garantir l'exer[illegible]

[illegible] trouve réalisée de manière effective lors[illegible] ords mutuels entre employeurs et travail[illegible]

[illegible] ternationale devrait donc envisager les [illegible] de tels accords.

[illegible] Conférence nationale du travail, la con[illegible] itaire général, organismes au sein desquels [illegible] nisations d'employeurs et de travailleurs [illegible] ser leurs droits et obligations respectifs, [illegible] laboration d'un accord national compor[illegible] ux qui conditionnent l'exercice du droit [illegible]

Sur la base de ces directives générales, des commissions paritaires d'industrie pourraient alors conclure des accords particuliers qui tiendraient compte des nécessités et des possibilités de chacun des secteurs envisagés.

12. Même dans le cas où la protection du droit syndical est assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés, il doit être envisagé de protéger l'exercice du droit syndical contre tous les actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

La liberté d'association devrait assurer le droit imprescriptible pour les affiliés d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs de se réunir paisiblement, sans autorisation préalable, sans être tenus d'admettre les représentants de l'autorité et par la seule décision du Comité qu'ils ont librement élu.

Les Etats devraient en outre protéger l'exercice du droit syndical dans l'entreprise.

Tenant compte du fait que les représentants des organisations de travailleurs se trouvant à l'entreprise dans les liens d'un contrat de louage de services qui leur confère une position juridique de subordonné, les Etats devraient [illegible] doit jouir d'une garantie spécial[illegible] de licenciement, de manière tell[illegible] sa seule volonté et usant d'un dr[illegible] lement un travailleur qu'il consid[illegible] des revendications de ses mandat[illegible]

Portugal

10. Oui.
11. Oui.
12. Oui.

Canada

10. Oui.

11. Oui, lorsque le permettent la pratique en vigueur et le degré d'organisation.

12. Oui.

Chine

10. Oui.

11. Oui.

12. Oui; en ce cas, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction quelle qu'en soit la provenance.

Danemark

[illegible] mpte des points de vue exprimés sur ce [illegible] ons professionnelles [1], le gouvernement [illegible] e en attendant d'avoir des renseignements [illegible] tie suggérée.

[illegible] danois se range aux points de vue expri- [illegible] professionnelles [2].

[illegible]

10. La réglementation [illegible] droit syndical dans toute [illegible] sûrs.

11. Oui, pourvu que les [illegible] et capital, agissent avec [illegible] d'entente. [illegible]

12. Si l'on n'arrive pas à l'accord dont il est parlé dans la question ci-dessus, et même au cas où l'on aboutirait à la conclusion du meilleur accord possible, on devra prendre les mesures qu'on estime appropriées pour rendre effective la protection du droit syndical contre tout acte inspiré par un motif d'ingérence, de restriction, par un autre motif inadmissible, etc.

---

[1] Les organisations d'employeurs danois répondent par la négative à cette question, car elles ne voient pas comment une telle garantie internationale peut être rendue efficace. Les organisations de travailleurs estiment qu'une telle garantie n'aurait que peu de valeur.

[2] Les organisations d'employeurs danois estiment que le droit d'association devrait être protégé d'une manière efficace dans des conventions collectives conclues entre les employeurs et les travailleurs organisés; elles signalent avec les organisations de travailleurs que tel est le cas au Danemark depuis l'accord du 5 septembre 1899.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

10. Oui.
11. Oui.
12. Oui.

ROUMANIE

10. Oui.
11. Oui.
12. Oui.

FRANCE

10. Oui.

11. Oui, les conventions collectives ont, en effet, un rôle important à jouer dans la protection syndicale.

Elles ne semblent pas constituer l'unique solution, car dans de nombreuses professions elles se révéleraient insuffisants.

Seul l'Etat démocratique, protecteur des libertés publiques, qu'il appartient de faire respecter la liberté syndicale, qui est une des libertés fondamentales des sociétés modernes.

Il serait donc nécessaire de stipuler que l'Etat demeure en dernier ressort le protecteur du droit syndical et qu'il lui incombe le cas échéant de le faire respecter.

Toutefois, une loi, qu'elle soit d'origine constitutionnelle ou parlementaire, ne peut que poser les principes généraux et c'est aux conventions collectives qu'il appartiendrait de fixer de façon plus précise les modalités dans lesquelles peut s'exercer la liberté syndicale dans la vie de l'entreprise.

12. Oui, si notamment en vue de garantir aux salariés que le fait d'appartenir ou de ne pas appartenir à une organisation syndicale, ne peut être pris en considération pour l'engagement, le maintien dans l'emploi ou le licenciement.

HONGRIE

10. Oui.

11. Oui, [illegible]

12. Oui.

Inde

10. Oui.

[illegible]

Mexique

[illegible] ne que cette garantie dépende de la législation [illegible] que pays.

[illegible]

10. Oui. On peut se de[illegible] corporer dans une conven[illegible] que ceux qui sont envisa[illegible] protection du droit syndic[illegible] positions concernant l'app[illegible] positions qui viendront en première discussion devant la 31me session de la Conférence internationale du Travail. Il semble plus logique de réunir, dans une même convention, les principes et les dispositions qui concernent leur application pratique, dispositions sans lesquelles ces principes peuvent difficilement être considérés comme ayant été clairement déterminés. Dans ce cas, une convention devrait être adoptée sur la liberté syndicale en 1948 tandis que le chapitre B du Questionnaire et les questions qui s'y rapportent pourraient être réglés sur le plan international en 1949.

11. Si elle n'est pas assurée, la protection de ce droit sera favorisée par cette disposition.

12. Oui.

Royaume-Uni

10-12. Oui, sous réserve d'observations analogues à celles qui figurent en réponse à la question 1. Dans le Royaume-Uni, les sujets auxquels se rapportent les questions 10 à 12 sont du domaine des relations qui se sont établies entre les employeurs et les travailleurs organisés; si la réglementation internationale devait garantir l'exercice du droit syndical, elle ne devrait pas être rédigée de

[illegible] d'une législation lorsque la recon- [illegible] ndical est assurée par d'autres moyens.

SUÈDE

10. Oui.

11. 12. Le seul moyen d'assurer effectivement l'exercice du droit syndical est celui d'une législation qui garantit à tout citoyen le droit inconditionnel de constituer des organisations et de s'y affilier, c'est-à-dire l'aspect positif du droit syndical. Par contre, [illegible]

[illegible]

10. Oui; on ne saurait concevoir la reconnaissance du droit des employeurs et des travailleurs de s'associer librement, sans leur assurer en même temps que l'exercice de ce droit leur sera garanti.

11. La protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés.

La liberté de conclure contrats collectifs ou autres entre organisations [illegible] dicale.

12. Dans [illegible] ut d'une garantie pleine et effec- [illegible] les mesures appropriées devraient [illegible] exercice du droit syndical contre [illegible] pression ou de restriction, quelle qu'en [illegible] et l'application de telles mesures [illegible] chose aisée.

UNION SUD-AFRICAINE

10, 11 et 12. La législation devrait prévoir une protection appropriée contre toute discrimination en rapport avec le droit de

constituer des organisations (cf. l'article 78 (1) de la loi n° 36 de 1937 sur la conciliation dans l'industrie) et une protection contre toute discrimination découlant de la participation aux activités légales d'une telle organisation en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, pendant les heures de travail. L'article 78 (1) et l'article 66 de la loi n° 36 de 1937 de l'Union sud-africaine pourraient utilement servir de modèle dans la rédaction de telles dispositions.

De même, les organisations d'employeurs devraient être exemptes de toute sorte de pression ou d'intimidation dans leurs essais d'organisation. Cette difficulté a été éprouvée en Afrique du Sud.

La protection devrait être prévue dans la législation et ne pas dépendre de conventions collectives, notamment parce que, dans la nature des choses, l'organisation doit précéder la conclusion de conventions collectives.

X. Institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical

13. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical ?*

Australie

13. Oui, sous réserve de l'insertion des mots «si nécessaire» après le mot «d'instituer», comme cela a été recommandé par la Commission et adopté par la Conférence.

Autriche

13. Il y aurait lieu d'insérer dans la convention une disposition imposant aux Etats Membres l'obligation générale de prévoir dans leur législation nationale l'institution d'organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical. Toutefois, il y aurait lieu de s'abstenir d'insérer sur ce point des dispositions de détail dans la convention, afin de laisser aux Etats Membres, pour l'application de la convention, une latitude suffisante en ce qui concerne

l'institution de tels organismes [illegible]
en matière de compétence des [illegible]

[illegible]

Belgique

12. Il semble que l'institution, sous l'égide de l'O. I. T., d'une instance appropriée, chargée d'assurer le respect du droit syndical, doive être prévue par la réglementation internationale.

Bulgarie

13. Oui.

Canada

13. Oui.

Chine

13. Oui.

Danemark

13. Oui.

Equateur

13. On estime opportune et indispensable la constitution d'un organisme national composé de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'Etat, chargé de garantir le respect du droit syndical. Cet organisme doit faire l'objet d'une réglementation.

Etats-Unis d'Amérique

13. Oui, s'ils sont nécessaires pour assurer le respect de ce droit.

Finlande

13. Etant donné qu'il reste encore à déterminer l'organisation et les obligations de ces organismes, il est difficile de fixer son attitude sur ce point.

France

13. Il y aura lieu d'examiner si cette suggestion ne devrait pas être réalisée dans le cadre de l'O. I. T.

Honduras

[illegible]

Inde

[illegible]

Mexique

13. Si une garantie est établie par la loi, les Etats devraient prévoir des voies de recours appropriées en cas de violation de la loi.

Pays-Bas

13. Le principe selon lequel ces organismes devraient exister [illegible]

Pologne

13. Une telle disposition [illegible]

Suède

13. En Suède, cette question relève en premier lieu des organisations elles-mêmes. La force que possèdent celles-ci est assuré-

mant telle qu'elle les rend pleinement capables d'assurer le respect du droit syndical. En cas de conflit, la question peut être examinée par une cour de travail, c'est-à-dire un tribunal spécial qui traite principalement des conflits relatifs à l'interprétation et à l'application des conventions collectives en vigueur. Si la cour aboutit à la conclusion que le droit syndical a été violé, la partie succombante est susceptible d'avoir à payer réparation pour les dommages qu'elle a causés. Le gouvernement suédois n'est pas en mesure de juger si les dispositions suggérées seraient nécessaires dans d'autres pays. La convention devrait être rédigée de manière à permettre l'exercice [illegible] par les organismes qualifiés existants.

Suisse

13. Nous ne sommes pas favorables à l'idée d'une réglementation internationale comportant l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical, si cette idée doit aboutir à la création d'un mécanisme international de contrôle de la liberté syndicale.

[illegible]

Ce « droit » devrait être contenu dans la législation nationale, et les tribunaux du pays auraient à examiner les contraventions à la loi.

* * *

14. *Avez-vous quelque proposition ou suggestion à présenter sur un point quelconque relatif aux questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical qui n'aurait pas été mentionné dans le présent questionnaire ?*

Belgique

14. Le gouvernement belge se réserve la faculté d'introduire toute proposition ou suggestion dont l'opportunité apparaîtrait

lors de la discussion de la Conférence, notamment sur certaines questions auxquelles il a répondu, mais dont le caractère assez imprécis n'a pu qu'entraîne[redacted]

ETAT[redacted]

14. Dans notre répons[redacted] fait une proposition qui dé[redacted] question telle qu'elle était p[redacted]

Nous avons fait aussi, [redacted] à la question telle qu'elle ét[redacted]

Il nous semble que la [redacted] de l'Organisation internati[redacted] auquel doit répondre la co[redacted] expressions qui y sont er[redacted] convention, d'une définitio[redacted]

Par organisations d'emp[redacted] cette convention les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées du point de vue du rôle qu'elles jouent dans toutes les questions qui ressortent du domaine syndical et des relations entre employeurs et salariés.

Sous ce rapport, nous désirons indiquer que l'appui que nous apportons à une convention reconnaissant le droit de liberté syndicale des employeurs et des travailleurs sans autre précision se fonde sur notre interprétation que la convention concerne uniquement l'activité syndicale et les relations entre employeurs et salariés et qu'elle ne s'applique pas aux activités étrangères à ces domaines auxquelles les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent se trouver appelées à participer.

Nous supposons que la convention comprendra les clauses habituelles prévoyant sa revision ou sa modification ultérieure. Ceci semble opportun s'il est jugé à l'expérience que la convention doit être améliorée.

[redacted]

14. Le gouvernement [redacted] international du Travail [redacted]

[1] Voir plus haut, p. 18.
[2] Voir plus haut, p. 41.

la question du caractère représentatif des organisations syndicales particulièrement dans les pays où existent plusieurs mouvements.

Il convient, en dernier lieu, d'observer qu'il peut paraître assez théorique de vouloir établir, tout au long des textes proposés, un parallélisme constant entre le droit syndical des organisations syndicales de travailleurs et les organisations d'employeurs, alors que les objectifs poursuivis ainsi que les conditions d'exercice du droit syndical par les unes et par les autres peuvent présenter des différences sensibles, et que les organisations de travailleurs sont, en particulier, beaucoup plus exposées à des actes d'intimidation, de pression ou de restriction.

C'est plus encore que le statut juridique des organisations visées, leur objet même, c'est-à-dire la défense des intérêts professionnels et sociaux de leurs membres, qui appelle les mesures de protection envisagées par le présent texte.

[illegible]

14. Le but de la réglementation est d'assurer le fonctionnement réel d'institutions libres dans des communautés démocratiques. Il est donc essentiel de prévoir que les droits seront reconnus aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui :

a) n'interdisent pas l'accès de leurs organisations à des individus ou à des groupes d'individus susceptibles d'être exclus, du seul fait de leur sexe, de leur couleur, de leur race, de leur croyance ou de leur nationalité;

b) ne s'opposent d'aucune façon au droit d'individus ou de groupes d'individus d'exercer d'une manière pacifique leur métier, leur profession et leurs droits de citoyen;

c) exercent leurs activités conformément aux procédures démocratiques.

Union sud-africaine

14. Oui.

Un examen des conventions précédentes adoptées par les Conférences internationales du Travail montre qu'elles conviennent aux Etats qui ont une population homogène.

On s'est aperçu dès le début que des Etats qui pouvaient accepter des conventions pour leur territoire métropolitain auraient des difficultés à les appliquer dans des territoires dépendants tels que leurs colonies et leurs territoires sous mandat, et la Constitution de l'Organisation i[illegible] ratification pour de tels [illegible] réserves à déterminer par l'autorité compétente.

Le même principe se trouve reproduit dans la Constitution revisée adoptée en 1946.

La raison en est simple, à savoir que des conventions appropriées à des communautés hautement civilisées ne peuvent pas être entièrement appliquées à des populations dont le développement économique et social est moins avancé.

Dans d'autres conventions, on a estimé que les normes qui pourraient convenir à des régions d'une population industrielle et dense seraient incapables d'être appliquées dans des régions où la population est peu nombreuse et dispersée; en conséquence, des dispositions ont été prises prévoyant une application régionale.

Dans certaines autres conventions, on a jugé que des pays ne pouvaient pas, du fait du degré de développement économique et social de l'ensemble de leur population, souscrire à ce moment aux [illegible] voyant des conditions [illegible]

Cependant, il faut atti[illegible] type d'Etat existe, c'est [illegible] contient tous les élément[illegible] vailleuse industrielle et u[illegible] terpénètrent et qui ont at[illegible] social et économique (c'e[illegible] à des stades différents de [illegible] quement séparés du point de vue de leur domicile ou de leur lieu de travail); dans un tel Etat, il est absolument impossible d'appliquer en même temps des dispositions identiques à tous les groupes. L'Union sud-africaine est l'un de ces Etats.

La Déclaration de Philadelphie a reconnu, dans sa partie V, qu'il pourrait être nécessaire de prévoir des différences dans l'appli-

cation des principes énoncés dans la Déclaration, en tenant compte du degré de développement social et économique des peuples intéressés. La trentième session de la Conférence internationale du Travail a jugé utile de faire, dans le préambule de la résolution sur la liberté syndicale, une référence à la partie V de cette Déclaration.

Si l'Union sud-africaine est plus particulièrement intéressée aux problèmes qui se posent dans son territoire, elle est aussi désireuse d'assurer qu'une convention sur cette question, qui pourrait, à ce troisième essai, être adoptée par la Conférence internationale du Travail, puisse avoir des ch[illegible] d'une manière générale et d'al[illegible] en vue de l'amélioration des conditions de vie des peuples du monde.

Il résulte de la lecture des rapports et des discussions des conférences régionales que de nombreux Etats auraient de grandes difficultés pour adopter d'un seul coup les normes exprimées dans la résolution mentionnée, mais on estime que les meilleurs résultats peuvent être atteints en permettant une application mitigée ou progressive, soit à la population entière d'un Etat, soit, lorsque la population industrielle, travailleuse et urbaine se compose de plu[illegible] stades différents de développement [illegible] groupes de la population.

[illegible] i est incorporé dans le Préambule [illegible] us dans le texte de toute conven[illegible] ne session de la Conférence. C'est [illegible] es résultats positifs peuvent être [illegible]

CHAPITRE II

ANALYSE DES RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

On analysera ci-après les réponses des dix-neuf gouvernements reproduites dans le chapitre précédent en vue d'en dégager des conclusions pratiques pour l'établissement d'un projet de réglementation internationale.

On procédera à cette analyse dans l'ordre même du questionnaire, à moins que les observations des gouvernements ne se rapportent à plusieurs points, ou même à l'ensemble de ce questionnaire. Dans ce dernier cas, nous avons groupé les observations sous le titre auquel elles se rapportent plus particulièrement.

Remarques préliminaires

Plusieurs gouvernements ont tenu à faire précéder leur réponse de certaines remarques préliminaires, mettant en lumière des problèmes d'ordre général dont il conviendrait, d'après leur avis, de tenir spécialement compt[illegible] nationale.

Certains gouvernements insistent en premier lieu sur l'importance qu'ils attachent à la liberté syndicale, principe reconnu de longue date par leur législation nationale (Autriche, Suisse). Le gouvernement autrichien déclare notamment que les organisations d'employeurs et de travailleurs sont les facteurs essentiels de tout progrès social et que leur libre collaboration forme la meilleure garantie pour la paix sociale.

En second lieu, de nombreux gouvernements font observer que l'exercice de la liberté syndicale doit naturellement être contenu dans les limites de la légalité. Ils relèvent ce point soit dans une remarque préliminaire spéciale (Pays-Bas), soit à propos des questions 3, 4, 5 et 7 (Autriche, Etats-Unis, Finlande, Inde, Suisse, Union sud-africaine).

Le gouvernement néerlandais rappelle notamment qu'en donnant son assentiment à une réglementation internationale par voie de convention, il doit être entendu que la liberté syndicale, à l'égal de toute autre liberté, reste subordonnée aux dispositions de la législation nationale relative à l'ordre public.

Les gouvernements de l'Inde et de l'Union sud-africaine expriment l'opinion que la garantie de la liberté syndicale devrait se trouver en conformité des principes constitutionnels nationaux. Les gouvernements danois et suisse rappellent en particulier les dispositions de leur constitution nationale reconnaissant la liberté d'association dans les limites de la légalité.

Les gouvernements autrichien, finlandais, français et sud-africain font remarquer que les organisations professionnelles dans l'exercice de leurs droits sont tenues, comme toute autre collectivité organisée, aux lois fondamentales du pays.

Les gouvernements n'ont pas fait de propositions concrètes à propos de ces questions, mais des observations précédentes se dégage l'idée que la réglementation internationale, tout en marquant l'importance de la liberté syndicale, ne devrait laisser aucun doute sur le fait que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont soumis à la loi à l'égal de toute autre personne ou collectivité organisée.

Le gouvernement sud-africain attire l'attention sur un troisième problème. Il souligne le fait que le degré de développement social et économique des populations varie, non seulement entre Etat et Etat ou entre la métropole et les territoires non métropolitains, mais parfois encore à l'intérieur même des frontières d'un seul Etat. A son avis, aucune convention n'atteindrait son but et ne pourrait avoir d'effets positifs si elle ne tenait dûment compte, dans les modalités de son application, du degré de développement de chaque peuple et des conditions nationales. La proposition faite à ce sujet par le gouvernement sud-africain est examinée plus loin à propos de la question 14.

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

Questions 1 et 2

La première question demandait si la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et

la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions.

[illegible] se sont prononcés en faveur d'une régle- [illegible] une convention internationale. Toutefois [illegible] ricain, sans s'y opposer formellement, [illegible] tation par étapes successives. Dans son [illegible] vrait adopter en premier lieu une recom- [illegible] ultérieure seulement, à la lumière des [illegible] ments présenteraient sur l'application de la recommandation, proc[illegible]

Le gouvernement du [illegible] mentation internationale [illegible] pour un Etat Membre, d[illegible] syndicale ou la protectio[illegible] et ce droit sont reconnus [illegible] ment assurés par d'autres [illegible]

La deuxième question [illegible] rence devrait adopter d[illegible] liberté syndicale, l'autre sur la protection du droit syndical.

Les avis des gouvernements sont partagés. La majorité (Autriche, Australie, Belgique, Chine, Danemark, Equateur, Hongrie, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) estiment que la liberté syndicale et la protection du droit syndical devraient faire l'objet d'une seule convention.

Les gouvernements suivants : Bulgarie, Canada, Etats-Unis, Finlande, Inde, Union sud-africaine, sont d'avis que la liberté syndicale et la protection du droit syndical devraient faire l'objet de deux conventions distinctes.

Les gouvernements [illegible] en faveur de la première [illegible] si intimes entre les deux [illegible] sociées l'une de l'autre.

En défendant l'autre [illegible] attire l'attention sur la [illegible] pays, tant en ce qui conce[illegible] d'associations syndicales, en ce qui concerne la protection par voie légale. Dans ces conditions, des divergences pourraient avoir pour effet de retarder l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale, tâche prioritaire de la Conférence. Le gouvernement sud-africain, lui aussi, insiste qu'il a déjà fait observer dans ses remarques préliminaires, soulignant l'importance que revêtent les différentes

coutumes et traditions nationales. Si la Conférence, déclare-t-il, se décidait pour une réglementation par convention internationale, elle devrait prévoir au moins deux conventions, ou établir un texte qui serait susceptible d'être adopté partie par partie.

Enfin, le gouvernement néerlandais, tout en se prononçant pour l'adoption d'une seule convention, émet des doutes sur l'opportunité de régler séparément, comme la Conférence, à sa 30ème session, l'a envisagé, les principes de la protection du droit syndical et les modalités d'application de ces principes, c'est-à-dire de régler la première de ces questions par la procédure de simple discussion, et la seconde par celle de double discussion et, partant, de faire du même problème l'objet de deux textes séparés. A son avis, il serait plus opportun de limiter la convention de 1948 à la liberté syndicale et de relier dans un seul texte toutes les questions relatives à la protection du droit syndical, question sur laquelle la Conférence sera appelée à statuer définitivement en 1949.

En résumé, les gouvernements sont quasi unanimes à reconnaître la nécessité, voire l'urgence d'une convention internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Leurs opinions diffèrent, par contre, quant à l'opportunité de régler ces deux questions sous forme d'une convention unique ou sous forme de deux conventions distinctes.

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution des organisations

Question 3

Les gouvernements ont été consultés sur la question de savoir si l'on devait prévoir une disposition octroyant aux employeurs et aux travailleurs, suivant l'une des deux formules proposées sous les chiffres 3 *a)* et 3 *b)*, le droit de constituer des organisations et de s'y affilier; l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, [illegible] la Suède et la Suisse ont donné une [illegible] ion en se ralliant à l'une ou l'au-[illegible]

[illegible], celle de l'Union sud-africaine, [illegible] dans le texte proposé quelques

modifications qui tiendraient compte de la situation existant dans ce pays.

Le gouvernement sud-africain désire voir supprimer le mot « inviolable », étant donné qu'il peut être mal interprété notamment par rapport à la question de l'affiliation obligatoire à une organisation particulière. Il estime également que l'expression « constituer des organisations » doit être complétée, comme dans le texte qu'il propose et qui est cité plus bas, de manière à montrer que le droit dont il est question dans la convention n'est accordé aux organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs qu'en vue de réglementer les relations de travail tandis que le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations à d'autres fins devrait être le même que celui des autres citoyens. L'expression « de leur propre choix » est estimée inopportune étant donné qu'elle ne correspond pas entièrement avec la pratique réelle.

En outre, l'Union sud-africaine considère qu'une « réglementation adéquate » est nécessaire et qu'il n'est pas possible d'accorder aux employeurs et aux travailleurs la liberté totale de constituer des organisations comme ils le veulent. Cette réglementation adéquate tiendrait compte des différences existant dans certains pays du point de vue de la race, des coutumes, du degré de développement social et économique et de l'éducation des divers groupes de la population; elle empêcherait qu'une majorité inexpérimentée puisse, avant d'avoir atteint un niveau de développement suffisant, supplanter, dans le contrôle des organisations, une minorité possédant plus d'expérience. D'autre part, la liberté de choix ne devraient être accordée qu'aux organisations constituées conformément au système géné[illegible] spécialement si l'on veut éviter les conflits de juridiction entre les organisations.

Eu égard aux considérations précédentes, l'Union sud-africaine souhaite que la disposition qui figure dans la question 3 *a)* et *b)* soit, si l'on estime devoir l'inclure dans la convention, modifiée de la manière suivante :

Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit, sans autorisation préalable, de constituer ou de s'affilier à des organisations destinées à la défense de leurs intérêts en tant que tels et dont l'accès leur est ouvert, sous la seule réserve d'un certain minimum de prescriptions réglementaires de l'autorité nationale qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles;

c) que l'organisation ne participe pas à des activités qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec le but en vue duquel une telle organisation a été primitivement constituée, par exemple des activités politiques obligatoires.

Si on laisse provisoirement de côté la question de savoir quelle est celle des deux formules — *a)* ou *b)* — qui est jugée préférable, on voit que plusieurs pays ont accompagné leurs réponses de certaines réserves.

L'Autriche, la Chine, l'Egypte, la Hongrie et l'Inde déclarent [illegible] conformément à la législation nationale.

L'Autriche estime que ce droit ne devrait pas, en principe, être subordonné à une autorisation préalable, mais que, lors de la constitution des associations, les dispositions réglementaires en vigueur dans les divers Etats devraient être respectées. En Autriche, une organisation doit, préalablement à sa constitution, se conformer aux dispositions de la loi sur le droit d'association qui prévoit la notification à l'autorité compétente de l'intention de constituer l'association avec communication [illegible] fait remarquer que si l'autorité a[illegible] tion de l'organisation, les intéres[illegible] et le gouvernement autrichien est[illegible] tion est protégé contre toute r[illegible] gouvernement est d'avis que si l[illegible] lable » n'admettaient pas l'obliga[illegible] conformer à des dispositions r[illegible] sont indiquées ci-dessus, il serai[illegible] supplémentaires qui tiendraient compte de la situation existant en Autriche et dans d'autres pays qui possèdent une réglementation analogue.

La Chine estime que les organisations devraient être constituées conformément aux lois et règlements nationaux et l'Inde fait remarquer que le droit de constituer des organisations et de s'y affilier devrait s'exercer conformément aux dispositions de la constitution nationale sur la liberté d'expression, le droit d'association [illegible]

[illegible] convention ne devrait pas dénier [illegible] constituer des organisations et [illegible] de ceux-ci à cet égard devraient [illegible] nationale.

La Hongrie indique de[illegible] tions intéressées doivent r[illegible] deuxièmement, une organisation de travailleurs ne devrait pouvoir bénéficier de ce droit que si elle comprend une certaine proportion de travailleurs fixée par la législation nationale.

Les gouvernements de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suisse désirent voir clarifier certains autres points. Tout d'abord, la Finlande estime que l'Etat et les municipalités, en tant qu'employeurs, ne devraient pas faire partie des mêmes organisations que les employeurs privés. En second lieu, le Royaume-Uni désire [illegible] ations de décider si elles accepteront ou non des demandes d'affiliation soit sauvegardé. Enfin, la Finlande, la Suisse et l'Union sud-africaine voudraient que figurât dans la convention non seulement le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations et de s'y affilier, mais aussi leur droit de s'abstenir, s'ils le désirent, de s'affilier à de telles organisations.

Sur la question de savoir si le droit devrait être accordé dans les termes généraux proposés sous le chiffre 3 *a)* ou d'après l'énumération plus précise indiquée [illegible] se sont prononcés pour la [illegible]

Sous réserve des obser[illegible] certains cas, les pays sui[illegible] la Belgique, la Bulgarie, le [illegible] teur, la Finlande, la Fra[illegible] Pays-Bas, le Royaume-U[illegible] prononce pour l'alternative *b)* et les États-Unis d'Amérique proposent une rédaction analogue à cette alternative, avec seulement [illegible] une addition destinée à empêcher que [illegible] tative.

[illegible] t prononcés pour la première alternative, [illegible] qu'il est préférable d'avoir une formule [illegible] données aux pages 7 et 8 du question- [illegible] que toute énumération, telle que celle [illegible] ne serait jamais que limitative et risquerait de provoquer des discussions.

L'Autriche, par contre, estime que les mots « sans distinction d'aucune sorte » prévus sous la lettre *a)* sont d'un caractère trop général et pourraient par conséquent donner lieu à une interprétation restrictive dans certains pays, tandis que l'alternative *b)*, qui a l'avantage de déterminer nettement les catégories auxquelles

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine, ont répondu par l'affir- [illegible]

[illegible]

III. Fonctionnement des organisations

Question 4

La question 4 *a)* demandait s'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action. L'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union sud-africaine ont répondu par l'affirmative.

L'Union sud-africaine apporte une restriction à sa réponse. Elle est d'accord pour accorder ce droit en principe, pourvu que la gestion, l'activité et les programmes d'action de l'organisation rentrent dans la compétence qui lui est dévolue par ses statuts et règlements et soient conformes aux activités légitimes des organisations de cette nature, mais elle serait opposée au principe si celui-ci signifiait que les organisations auraient la liberté d'inclure dans leurs statuts des dispositions qui ne concerneraient pas les buts fondamentaux de telles organisations. D'autre part, en vertu de la législation sud-africaine, une organisation professionnelle doit, pour être enregistrée, contenir dans ses statuts des dispositions sur certains points tels que, par exemple, les qualifications requises pour l'affiliation, la tenue et la soumission des livres de comptes, etc. L'Union sud-africaine répond donc par l'affirmative à cette question, pourvu que les mots « conformément à la législation nationale » soient insérés dans la clause envisagée.

L'Autriche est d'accord pourvu que la clause ne dispense pas les organisations de l'obligation qu'elles ont de respecter les dispositions réglementaires prévues par la législation nationale, par exemple celles qui concernent le contenu minimum des statuts, la communication des noms des membres du bureau de l'Organisation et l'annonce des assemblées générales.

La Finlande est également d'accord sous réserve que le mot « légal » contenu dans 4 *b)* est également sous-entendu dans 4 *a)* et signifie que les organisations professionnelles doivent, dans l'exercice de leurs droits, respecter les lois générales du pays.

La France répond par l'affirmative, à condition que les organi-

sations syndicales s'engagent à respecter les règles fondamentales du droit public.

L'Inde indique que sa réponse est affirmative si les méthodes suivies par les organisations sont franches, pacifiques, conformes aux lois et ne s'exercent pas de manière à contrecarrer l'exercice de droits analogues de la part d'autres individus et organisations.

La Suisse fait remarquer que ce droit est garanti par la Constitution fédérale pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat.

Les réponses affirmatives des autres pays cités plus haut ne contiennent pas de réserves. Les Etats-Unis d'Amérique indiquent même que les droits spécifiés dans cette question semblent découler nécessairement du droit de libre association et que si l'on supprimait ces droits ils enlèveraient presque toute valeur pratique au droit d'association. Les dix-neuf pays qui ont répondu sont donc tous en faveur du principe que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, etc.; six de ces pays ont souligné que ce droit doit s'exercer en conformité avec la constitution ou la loi nationale et, dans le cas de l'Autriche, en conformité également avec les dispositions réglementaires prescrites par la loi.

Sous 4 *b)* il était demandé s'il serait désirable de prévoir que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit (à savoir le droit des organisations d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action) ou à en entraver l'exercice légal. L'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union sud-africaine ont répondu par l'affirmative.

Des réserves analogues à celles qui ont été exprimées dans les réponses à la question 4 *a)* accompagnent les réponses de l'Autriche, de la Finlande et de l'Union sud-africaine.

L'Equateur indique qu'il répond par l'affirmative pourvu que l'exercice de ce droit par les organisations ne compromette pas la sécurité de l'Etat et que la poursuite des objectifs s'effectue par des moyens licites et non contraires à la constitution et aux bonnes mœurs.

[illegible]

[illegible] droit de demander aux pouvoirs publics d'intervenir.

Les Etats-Unis d'Amérique soulignent l'importance du mot « légal » en ce sens que les organisations démocratiques sont, comme les individus, soumises aux lois générales de la communauté; la Suisse donne également une interprétation analogue de ce mot.

Les autres pays cités n'accompagnent leur réponse affirmative d'aucune réserve; la Suède propose même que l'on renforce la garantie prévue. Elle estime que l'expression « exercice légal » est imprécise et que le texte devrait être rédigé de manière à éliminer la possibilité de l'adoption d'une législation spéciale en vertu de laquelle les pouvoirs publics pourraient intervenir dans le fonctionnement des organisations.

Les dix-neuf pays se sont donc tous prononcés en faveur du principe suivant lequel les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter les droits des organisations prévus sous le chiffre 4 *a)*. De nouveau un certain nombre de pays ont souligné l'importance du mot « légal » par lequel il faut entendre que l'exercice des droits en question doit s'effectuer conformément à la légalité du pays.

IV. Dissolution et suspension des organisations

Question 5

La question 5 demandait s'il serait désirable de stipuler dans la réglementation internationale que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Le Danemark indique que d'après la Constitution de ce pays des associations ayant un but licite peuvent être librement constituées sans autorisation préalable et ne peuvent pas être dissoutes par mesure gouvernementale. Néanmoins, une association peut être temporairement interdite, mais dans ce cas la procédure judiciaire tendant à la dissolution de cette association doit être immédiatement engagée. En conséquence, le Danemark estime nécessaire de réserver son attitude sur la question de savoir si, conformément à la situation du Danemark, il y a lieu d'accorder aux organisations

professionnelles une protection qui dépasserait celle prévue dans la constitution.

L'Autriche répond qu'il doit [illegible] suspendre les organisations d'em[illegible] toutes les autres associations d[illegible] lois nationales en vigueur; elle i[illegible] reconnaît certains cas dans les[illegible] dissoutes ou suspendues par voie [illegible] cependant que, dans un tel ca[illegible] devant le tribunal administratif [illegible] torisé administrative. Elle propose donc de donner à la disposition à insérer sur ce sujet dans la convention une rédaction aux termes de laquelle les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative « sauf dans le cas où leur activité est contraire aux lois nationales en vigueur ».

La réponse de la Suisse affirme que la dissolution et la suspension [illegible] pas [illegible] sauf lorsque l'existence de l'Etat serait mise en péril par quelques-unes organisations tenteraient d'acquérir illégalement leurs droits au détriment d'autres organisations et sous réserve des cas prévus par le code civil suisse.

L'Union sud-africaine répond affirmativement, mais excepte les cas dans lesquels les mesures de l'autorité administrative sont fonction d'une législation particulière promulguée conformément à la Constitution, qui indique les causes de dissolution et de suspension et prévoit un droit d'appel devant les tribunaux. La réponse affirmative de ce pays ne s'applique pas non plus à la procédure de « radiation ».

La Chine répond par l'affirmative, mais indique que des exceptions devraient être prévues pour des « cas spéciaux ».

L'Inde répond que les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension sauf par le moyen d'une procédure judiciaire régulière. Les Pays-Bas répondent par l'affirmative, étant entendu que dans le texte « voie administrative » signifie toute autre voie que les voies législatives et judiciaires. La France répond également par l'affirmative en notant que cette disposition implique que les organisations ne peuvent être dissoutes que par voie judiciaire.

Les autres pays, à savoir l'[illegible] le Canada, l'Equateur, les Et[illegible] la Hongrie, le Mexique, le Roy[illegible] par l'affirmative sans faire de [illegible]

l'Australie se réfère à l'interprétation qui figure dans le rapport de la commission de la liberté d'association à la dernière Conférence.

Comme le révèle le rapport de la commission, une organisation qui aurait pour objet d'accomplir des actes criminels ou immoraux ou de chercher à mettre en danger la sécurité de l'Etat serait illégale et ne pourrait pas bénéficier de la garantie du principe de liberté d'association, car cette liberté — comme toutes les autres libertés — est contenue dans les limites de la légalité, ainsi que le prévoit la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. La proposition contenue dans la question 5 était destinée à exclure la possibilité d'une dissolution ou d'une suspension des organisations par la simple voie administrative; elle ne couvrait pas les cas de dissolution ou de suspension par la procédure judiciaire.

Avec cette interprétation, la grande majorité des réponses appuient nettement le principe suivant lequel les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par simple voie administrative.

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

Question 6

La question 6 demandait s'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs. Aucun pays n'a répondu par la négative et quatre pays seulement — l'Equateur, l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine — ont apporté des réserves à leur réponse.

L'Union sud-africaine estime que le caractère de l'organisation à laquelle pourraient s'affilier les organisations d'employeurs et de travailleurs doit être déterminé. A cette fin, elle propose d'ajouter une disposition tendant à ce que la fédération, la confédération ou l'organisation internationale à laquelle pourrait s'affilier une organisation professionnelle ait l'approbation de l'autorité nationale. D'après cette réponse, il serait possible d'accorder le droit envisagé « pourvu que la constitution de ces organismes (fédérations, confédérations et organisations internationales) ou l'affiliation à ceux-ci n'impose en aucune manière aux organisations profession-

nelles une restriction de la liberté d'action qu'elles possèdent aux termes de leurs statuts et pourvu que ces organismes aient effectivement le même but qu'elles ». Si de telles conditions n'existaient pas, le gouvernement se réserverait le droit de demander l'annulation de l'affiliation ou, à défaut de cette annulation, de retirer à l'organisation intéressée la reconnaissance légale.

La réponse affirmative de l'Equateur comporte des restrictions à peu près analogues en ce sens que le droit d'affiliation à des organisations internationales devrait sauvegarder la souveraineté, la sécurité et la dignité nationales et que les organisations devraient avoir la faculté de ne pas accepter les consignes d'organisations internationales susceptibles de porter préjudice à la nation à laquelle elles appartiennent. Tout conflit s'élevant entre l'organisation internationale et l'organisation affiliée devrait être résolu par un tribunal international.

L'Inde indique que le droit proposé devrait être accordé pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette en aucune manière la sécurité de l'Etat. La Suisse estime que l'on devrait accorder ce droit pourvu que les organisations d'employeurs et de travailleurs se tiennent toujours dans les limites de la légalité.

Quinze pays ont répondu à cette question par l'affirmative sans aucune réserve : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

Question 7

La question 7 demandait s'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations d'employeurs et de travailleurs prévues dans les questions 3, 4 et 5, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations de telles organisations. L'Union sud-africaine répond par la négative; trois pays — l'Autriche, la France et la Suisse — apportent des réserves à leur réponse affirmative; les réponses des quinze autres pays sont toutes dans l'affirmative sans restriction.

L'Union sud-africaine n'indique pas les motifs de sa réponse

négative à cette question. L'Autriche répond par l'affirmative, mais en indiquant que les r[illegible] qu'elle a apportées aux questions [illegible] cessité d'observer les dispositions régle- [illegible] la législation nationale s'appliquent éga- [illegible] que de telles garanties devraient s'appli- [illegible] x confédérations, « à moins que la légis- [illegible] ose ». La France répond par l'affirmative [illegible] ons qu'elle a formulées en réponse aux [illegible] rès lesquelles les organisations profes- [illegible] cédure judiciaire.

Le principe contenu dans cette question a été accepté sans restriction par tous les autres pays qui ont répondu, à savoir : l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

VII. Personnalité juridique des organisations

Question 8

La question 8 demandait s'il serait désirable d'inclure dans la réglementation internationale une clause prévoyant que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas dépendre d'une conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale, [illegible] par les dispositions précédentes. Seules la Chine et l'Afrique du Sud ont donné une réponse négative à cette question. La Chine n'accompagne sa réponse d'aucun commentaire, tandis que le gouvernement sud-africain indique que seule une association constituée en accord avec la législation doit pouvoir jouir de la personnalité juridique; c'est seulement de cette manière, dit-il, qu'il est possible d'éviter les conflits de juridiction entre les organisations et d'empêcher l'exploitat[illegible] organisée.

A l'inverse de cette op[illegible] qui subordonnerait l'acq[illegible] n'importe quelle condition [illegible] syndicale — même si des [illegible]

teraient de se conformer aux c
avantages découlant de la perso
donc en faveur de la clause prop
« proscrire toute possibilité de
organisations d'employeurs et d
entièrement libres et maîtresses

La majorité des Etats ont d
aucun commentaire (Australie, B
France, Hongrie, Inde, Mexiq
gouvernements ont, toutefois, brièvement motivé leur réponse.

Ainsi, l'Equateur estime que « la jouissance de la personnalité juridique ne devrait pas être limitée si ce n'est du fait des conditions déterminées par chaque Etat en vue de protéger sa propre sécurité et le bien commun des citoyens ». La Finlande considère que les dispositions de la législation nationale fixant les conditions auxquelles est subordonnée l'acquisition par les organisations de la personnalité juridique, devraient être respectées. La Suisse se demande s'il ne serait pas préfé
de la personnalité juridique va
que la réglementation internati
n'en tînt compte que dans u
d'autre part, que d'après les a
« les associations... qui n'ont pas
personnalité dès qu'elles exprim
d'être organisées corporativem
vertu du droit autrichien, les organisations d'employeurs et de travailleurs acquièrent automatiquement la personnalité juridique dès qu'elles sont valablement constituées. Sans se prononcer nettement pour l'affirmative, le Royaume-Uni « ne voit aucune objection à l'inclusion de la disposition en question, si celle-ci est estimée généralement souhaitable ». Enfin le gouvernement des Etats-Unis fait remarquer que cette clause semble être une conséquence naturelle d'une réponse affirmative à la question 4 *a)*.

Il ressort de l'analyse des réponses à cette question que, à une très grande majorité, les gouvernements estiment que les conditions auxquelles la législation peut subordonner l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations d'employeurs et de travailleurs ne doivent en aucun cas être de nature à porter atteinte à la liberté syndicale.

VIII. Responsabilités des organisations

Question 9

La question 9 posait une alternative. Elle demandait aux gouvernements :

a) S'ils jugeaient opportun de stipuler dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale que l'acquisition et l'exercice des droits prévus dans la première partie de la réglementation ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives; ou bien

b) S'ils estimaient préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage.

Les réponses à cette question ne sont pas unanimes, quoiqu'une nette majorité se dégage cependant en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 *b)*.

Le Mexique estime préférable de ne pas aborder ce point dans la réglementation internationale en laissant les Etats libres de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées. Le Canada, le Danemark, l'Equateur, la Finlande, la Hongrie, l'Inde et le Royaume-Uni se prononcent en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 *a)*. Dans leurs commentaires, la Hongrie et l'Inde indiquent que, tout droit ayant pour contrepartie des obligations, les organisations professionnelles doivent assumer certaines responsabilités en conséquence directe de leurs droits. Il est à remarquer que les commentaires de ces deux gouvernements portent sur le fondement moral de la responsabilité et non pas sur l'opportunité d'inclure une disposition dans ce sens dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale.

Au contraire, les réponses des gouvernements qui se prononcent en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 *b)* (Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chine, Etats-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, Union sud-africaine, Suède et Suisse) indiquent, pour la plupart, non pas que les gouvernements sont opposés à ce que soient déterminées les responsabilités et les obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs, mais qu'ils estiment plus opportun de réserver une disposition dans ce sens pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collec-

tives ou la conciliation et l'arbitrage. Les Etats-Unis d'Amérique font remarquer que la clause qui figure au paragraphe 9 *a)* n'est pas suffisamment claire pour pouvoir être incluse dans une convention, et que si on voulait lui donner une signification exacte et précise on se trouverait entraîné d'une manière prématurée dans l'étude détaillée de problèmes qui se rapportent à la réglementation internationale en matière de conventions collectives ou de conciliation et d'arbitrage. L'Australie, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse accompagnent leurs réponses de commentaires analogues; ce dernier pays fait cependant remarquer que des milieux influents suisses pencheraient plutôt pour la solution proposée sous le chiffre 9 *a)*, car la réglementation envisagée sous le chiffre 9 *b)* « exclurait de son champ d'activité de nombreuses associations auxquelles ne s'appliquent ni les conventions collectives, ni les dispositions sur la conciliation et l'arbitrage ». L'Autriche estime que la convention devrait s'en tenir à la réglementation internationale des questions fondamentales que posent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, c'est-à-dire uniquement à des questions d'organisation.

De cette brève analyse, il ressort que la majorité des gouvernements ont estimé préférable de réserver pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage une clause portant sur les responsabilités et obligations respectives des organisations d'employeurs et de travailleurs.

B. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

IX. Garantie de l'exercice du droit syndical

X. Institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical

Questions 10 à 13

La question 10 demandait si la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical.

Le gouvernement danois, supposant qu'il s'agissait là de la garantie du droit syndical par un organisme international de contrôle de la liberté syndicale, ne prend pas encore position, en attendant d'être renseigné plus amplement sur les détails de la garantie internationale. Les organisations centrales des employeurs

et des travailleurs danois, consultés au préalable par le gouvernement, se sont, elles aussi, prononcées contre une garantie internationale à laquelle elles n'attribuent aucune valeur pratique. L'emploi du terme « garantie internationale », tant par le gouvernement danois que par les centrales syndicales intéressées, semble bien indiquer que le gouvernement danois a en vue le problème d'un contrôle international, question qui n'est pas envisagée par la présente réglementation. Il est donc permis de ne pas attribuer à la réponse du gouvernement danois un sens négatif, d'autant plus que les réponses données aux questions subséquentes, et qui sont subordonnées à la question 10, sont affirmatives.

Les réponses de tous les autres gouvernements sont nettement affirmatives. Notons cependant que le gouvernement britannique rappelle à nouveau que la réglementation internationale ne devrait pas comporter pour un Etat Membre l'obligation de promulguer une législation lorsque le droit syndical est déjà suffisamment protégé par la législation existante ou par d'autres moyens.

Il y a donc quasi-unanimité sur la nécessité d'incorporer la protection du droit syndical dans la réglementation internationale.

La question 11 concernait le point de savoir si la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés.

Les gouvernements autrichien, hongrois, mexicain, sud-africain et suédois répondent par la négative. Ils estiment en effet que seule la loi offre des garanties effectives.

D'après l'avis du gouvernement français, la réglementation internationale devrait tenir compte des accords collectifs, mais point confier exclusivement à ceux-ci la protection du droit syndical, obligation qui incombe en dernier ressort à l'Etat. La loi doit fixer les principes généraux, la convention collective, les modalités d'application.

En revanche, les réponses des autres pays sont affirmatives (Australie, Belgique, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Equateur, Etats-Unis, Finlande, Inde, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse).

Le gouvernement canadien précise cependant que la protection du droit syndical par voie contractuelle doit résulter d'une pratique bien établie et s'appuyer sur des organisations suffisamment développées. Et le gouvernement équatorien souligne que les deux parties doivent s'inspirer d'une sérieuse volonté de coopération pour mettre un terme définitif aux conflits.

La question 12 demandait si, à défaut d'une garantie pleine et

effective par voie d'accords mutuels, les Etats Membres devraient prendre des mesures appropriées en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

Les gouvernements autrichien, mexicain, sud-africain et suédois, en conformité avec la réponse donnée à la question 11, estiment que des mesures d'ordre législatif sont indispensables pour assurer l'exercice du droit syndical. Les gouvernements belge et équatorien sont du même avis.

Le gouvernement suédois précise à ce propos qu'une telle loi devrait se limiter à garantir le dr[illegible] et de s'y affilier; elle ne devrait avoir trait, par contre, ni à la liberté de ne pas s'associer, ni au droit des organisations professionnelles à conclure des accords mutuels.

Les gouvernements belge et équatorien estiment que l'Etat devrait prendre des mesures protectrices, même si des accords ont été conclus en bonne et due forme. Le gouvernement belge attire spécialement l'attention sur l'importance qu'il y a à protéger les délégués syndicaux contre le renvoi discriminatoire.

Les autres gouvernements (Autriche, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Hongrie, Inde, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse) sont d'accord avec le texte suggéré dans la question 12. Selon l'avis du gouvernement français, des mesures appropriées doivent être prises notamment en vue de garantir aux salariés que le fait d'appartenir ou de ne pas appartenir à une organisation syndicale ne peut être pris en considération pour l'engagement, le maintien dans l'emploi ou le licenciement. [illegible] fait observer que l'adoption et l'application des mesures de protection pourraient se heurter à des difficultés.

La question 13, enfin, avait trait à l'institution d'organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

Les gouvernements britannique et sud-africain répondent négativement. Le gouvernement finlandais ne prend pas encore position, étant donné que ni la structure, ni les fonctions des organismes ne seraient définies par la réglementation.

[illegible] la disposition serait inacceptable [illegible] itution d'un mécanisme interna- [illegible] berté syndicale. En revanche, le [illegible] que l'institution, sous l'égide de [illegible] Travail, d'une instance appro-

priée de contrôle, devrait être prévue par la réglementation internationale. De même, le gouvernement français estime qu'il faudrait examiner si cette suggestion ne devrait pas être réalisée dans le cadre de l'O. I. T. Il convient, cependant, de noter ici encore que la question 13 visait, non pas l'établissement d'un contrôle international, mais exclusivement l'institution d'organismes nationaux appropriés.

D'après l'avis du gouvernement suédois, l'adoption de cette disposition ne devrait pas entraîner une modification des régimes nationaux existants qui donnent pleine satisfaction à tous. D'une manière analogue, le gouvernement mexicain estime qu'il appartient aux Etats qui garantissent le droit syndical par leur législation de prendre des mesures appropriées dans les cas où la loi serait violée.

Les gouvernements de l'Australie et des Etats-Unis se prononcent en principe affirmativement, mais voudraient voir insérés dans la disposition les mots « si nécessaire ».

Les autres réponses sont nettement affirmatives (Autriche, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Equateur, Hongrie, Inde, Pays-Bas).

Il se dégage de l'aperçu des réponses que les opinions des gouvernements sont partagées quant à l'opportunité d'une disposition qui comporterait l'obligation stricte, pour les Etats Membres, d'instituer des organismes de contrôle.

Propositions gouvernementales

Question 14

La question 14 demandait si les gouvernements avaient des propositions ou des suggestions à présenter sur un point qui n'aurait pas été mentionné dans le questionnaire.

Nous analysons ci-après les propositions tendant à insérer dans le texte des dispositions qui n'auraient pas été prévues dans le questionnaire.

Les gouvernements des Etats-Unis, de la France, de l'Inde et de l'Union sud-africaine proposent d'inclure dans la convention certaines dispositions qui tendent, bien que variant dans la forme,

à préciser directement ou indirectement le champ d'application ou la portée de la convention.

Le gouvernement sud-africain fait valoir que les conventions adoptées antérieurement prévoient des dispositions d'exception pour les territoires non métropolitains, pour certains Etats où la masse de la population ne se trouve pas encore au même niveau économique et social que dans les Etats plus avancés, ou encore pour les Etats dont le territoire contient des régions peu peuplées. Il faudrait, à son avis, tenir compte également d'une quatrième catégorie d'Etats — dans laquelle se rangerait l'Union sud-africaine — où certaines fractions de la po[illegible] vie industrielle générale, n'ont pas atteint le même degré de développement que le reste de la population. Le gouvernement sud-africain propose, par conséquent, d'incorporer dans le texte de la convention, à l'instar de la résolution sur la liberté syndicale, adoptée à la 30me session de la Conférence, la clause contenue dans la partie V de la Déclaration de Philadelphie, et d'après laquelle il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple lors de la réalisation du programme établi dans la Déclaration.

D'après le gouvernement de l'Inde, le bénéfice des droits prévus par la convention ne devrait pouvoir être invoqué que par les organisations d'employeurs et de travailleurs qui remplissent les trois conditions suivantes :

a) les organisations ne doivent pas interdire l'accès à des personnes ou à des groupes de personnes susceptibles d'y adhérer, pour la seule raison de leur sexe, couleur, race, religion ou nationalité ;

b) les organisations ne doivent pas porter atteinte au droit des personnes ou des groupes de personnes d'exercer pacifiquement leur profession ou occupation, ainsi que leurs droits civiques ;

c) les organisations doivent administrer leurs activités conformément aux procédures démocratiques.

Le gouvernement des Etats-Unis déclare qu'il est favorable à l'adoption d'une convention relative à la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs, étant entendu que la convention a exclusivement trait aux problèmes syndicaux et aux relations entre employeurs et salariés, et non pas à des activités des organisations qui sortiraient de ce domaine. Afin de donner davantage

de précision au texte envisagé, il propose d'y insérer une définition des termes « organisations d'employeurs et de travailleurs », définition qui, dans l'esp[illegible] internationale du Travail [illegible] formulée comme suit :

> Par « organisations d'em[illegible] cette convention les organis[illegible] dérées du point de vue du r[illegible] celui des relations entre em[illegible]

Le gouvernement français attire l'attention sur le fait que, plus que le statut juridique des organisations visées, leur objet même appelle les mesures de protection envisagées par le présent texte. Cet objet est la défense des intérêts professionnels et sociaux de leurs membres.

Le gouvernement français fait observer, à ce propos, qu'il peut paraître assez théorique de vouloir établir un parallélisme constant entre les organisations des travailleurs et des employeurs alors que les objectifs poursuivis ainsi que les conditions d'exercice du droit syndical pour les uns et pour les autres peuvent présenter des différences sensibles, et que les organisations de travailleurs sont, en particulier, beaucoup plus exposées à des actes d'intimidation, de pression ou de restriction.

Le gouvernement français demande en outre au Bureau international du Travail d'étudier de manière plus approfondie la question du caractère représentatif des organisations syndicales. Il pose notamment les questions suivantes :

a) s'il n'est pas contraire à la liberté syndicale d'accorder légalement à certaines organisations considérées comme les plus représentatives, un privilège les habilitant à représenter l'ensemble des salariés pour la conclusion de conventions collectives susceptibles, suivant une procédure déterminée, d'acquérir une force obligatoire;

b) dans la négative, quels seraient les critères, non contraires à la liberté syndicale, qui permettraient de déterminer les organisations les plus représentatives?

Il convient de signaler que ce problème a été examiné par le Bureau dans son rapport sur les relations industrielles, question qui constitue le point VIII de l'ordre du jour de la présente session

de la Conférence [1]. Il lui a paru, en effet, que ce problème se pose essentiellement à propos des relations industrielles, et plus particulièrement, comme le relève le gouvernement français lui-même, à propos des conventions collectives, et pourrait, partout, être plus opportunément traité à cette occasion.

[1] Conférence internationale du Travail, 31me session, Rapport VIII (1) : *Relations industrielles* (Genève, 1947).

CHAPITRE III

CONCLUSIONS

Sur la base des réponses analysées dans le chapitre précédent, le Bureau soumet à l'examen de la Conférence un projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, précédé d'un bref préambule. Ces textes figurent au chapitre IV du présent rapport.

Préambule du projet de convention

Il a semblé nécessaire au Bureau de motiver par un bref préambule le texte du projet de convention.

En premier lieu, il paraît opportun de rappeler les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration de Philadelphie, qui déterminent la compétence de l'Organisation en matière de liberté syndicale et mettent en pleine lumière l'importance de ce problème, pour l'amélioration des conditions du travail, le progrès social et le maintien de la paix.

Il ne semble pas moins opportun de souligner que l'Assemblée des Nations Unies a fait siens les principes adoptés à l'unanimité à la dernière session de la Conférence en matière syndicale et a, partant, invité l'Organisation internationale du Travail à faire tous ses efforts pour traduire ces principes en engagements formels par voie d'une ou de plusieurs conventions internationales du travail.

Enfin, il semble indispensable de rappeler que si les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives ne doivent pas être soumis, comme si souvent dans le passé, à un traitement discriminatoire par rapport aux autres personnes ou organisations, ils ne sont pas moins tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs droits, aux lois d'ordre public formulées par les constitutions

nationales, les codes pénaux ou les codes civils qui, par définition, s'imposent à tous.

Le Bureau tient ainsi compte des réserves relatives à la « légalité » et à l'«ordre public » formulées à nouveau par un certain nombre de gouvernements dans leurs réponses. Rappelons à ce propos que de telles réserves, même si elles ne sont pas expressément formulées, ne sont pas moins implicitement contenues dans tout texte, national ou international, consacrant un droit ou une liberté. Mais pour éviter toute équivoque, il est nécessaire de préciser que les lois relatives à l'ordre public des divers Etats, quelles qu'elles puissent être, doivent être compatibles avec les dispositions d'une éventuelle convention sur la liberté syndicale. Il en va naturellement de même des lois nationales sur les syndicats professionnels. En effet, s'il devait en être autrement, la convention elle-même n'aurait plus d'objet. Et c'est pour cette raison qu'on ne peut guère faire état d'une réserve relative à l'ordre public dans le texte même de la convention, parce qu'on permettrait ainsi aux Etats, par voie d'interprétation de cette notion, de remettre en cause les principes auxquels ils auraient souscrit.

Projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Avant d'examiner la portée des diverses dispositions du projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, il importe de rappeler en quelques mots dans quel esprit ce projet a été conçu.

Le Bureau, en plein accord avec les décisions de la dernière session de la Conférence internationale du Travail, s'est efforcé de préciser avec un maximum de concision les principes définissant le statut de la liberté syndicale, principes qui se trouvent, au demeurant, expressément consacrés dans la législation et la pratique de la très grande majorité des pays.

C'est dire que tous ces pays sont en mesure de ratifier la convention sans avoir à reviser au préalable leur législation sur les syndicats professionnels.

Par contre, un projet de réglementation qui aurait prétendu régler jusqu'aux moindres problèmes qui peuvent se poser dans la pratique de chacun des pays aurait obligé la plupart des pays à reviser au préalable, et souvent sur des points de détail, leur

législation nationale avant d'être en mesure de ratifier la convention internationale. Et c'est pour cette raison que le Bureau s'est volontairement abstenu de proposer à la Conférence une sorte de « code ou de modèle de réglementation » de la liberté syndicale.

Il importe de rappeler en second lieu que, conformément aux décisions prises par la 30me session de la Conférence, la convention sur la liberté syndicale ne doit être considérée que comme une première étape dans la voie de la réglementation internationale des droits syndicaux. En effet, la 31me session de la Conférence est également saisie, en première discussion, de plusieurs textes portant [illegible] organisations professionnelles, dans le domaine des relations du travail et dans celui de la réglementation sociale et économique. (Point VIII de l'ordre du jour de la Conférence.)

Aussi, un certain nombre de suggestions faites dans les réponses des gouvernements, qui se réfèrent aux problèmes plus vastes des relations industrielles et de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles, pourront-elles être plus utilement discutées à propos des textes mentionnés ci-dessus.

Opportunité et forme de la réglementation internationale

La Conférence devra décider en premier lieu si la réglementation internationale doit prendre la forme d'une convention et, dans l'affirmative, celle d'une convention unique portant à la fois sur [illegible] protection du droit syndical, ou de deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale et l'autre sur la protection du droit syndical.

Les gouvernements se sont prononcés à la quasi-unanimité pour une prompte réglementation internationale par voie de convention, et à la majorité pour une convention unique.

Toutefois, un certain nombre de gouvernements ont donné la préférence à une réglementation par voie de deux conventions distinctes, pour la raison surtout qu'un texte portant à la fois sur deux sujets risquerait de retarder l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale qui devrait être la tâche première de la Conférence. On a, de même, fait valoir qu'il peut être inopportun de vouloir régler séparément, d'une part, le principe de la protection du droit syndical par la procédure de simple discussion, et les

modalités d'application du principe par la procédure de double discussion.

Le Bureau s'est efforcé de concilier ces thèses en divisant le projet de réglementation en deux parties, la première étant consacrée à la liberté syndicale, et la seconde à la protection du droit syndical.

La Conférence sera ainsi en mesure de se prononcer séparément sur chacune des deux parties du projet de convention.

[illegible]

L'article 1 du projet de convention dispose que chaque Etat Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur, s'engage à donner effet aux dispositions formulées aux articles suivants. Ce texte n'appelle pas d'autre commentaire.

Constitution des organisations

L'article 2 du projet de convention comporte une définition de la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs pris individuellement. Il dispose à cet effet que les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit inaliénable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations.

Les commentaires des gouvernements ont porté sur plusieurs points de cette définition qu'il importe d'examiner brièvement ci-après.

Principe de non-discrimination.

Rappelons tout d'abord que les gouvernements ont été appelés à choisir entre deux formules. La première, celle qui a été retenue dans le projet de convention, définit le principe de non-discrimination de manière tout à fait générale : « sans distinction d'aucune sorte ». La seconde, par contre, énumère certains cas typiques de discrimination syndicale : « sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques ».

La plupart des réponses ont donné la préférence à la première formule, pour la raison surtout qu'une clause tout à fait générale était en vérité plus compréhensive qu'une formule énumérant les divers cas de discrimination, mais qui risque toujours d'en passer certains sous silence.

Donc, dans l'esprit des réponses, la clause générale figurant dans le texte du projet de convention doit être interprétée dans le sens le plus large comme signifiant que la liberté syndicale doit être reconnue sans discrimination d'aucune nature quant à l'occupation, le sexe, la couleur, la race, les croyances, la nationalité, les opinions politiques, etc., non seulement aux travailleurs et aux employeurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires et agents des services publics.

Signalons à ce dernier propos que les gouvernements avaient été également consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le droit de grève de ceux-ci. Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence.

Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale.

Garantie de la liberté syndicale sans autorisation préalable.

La véritable garantie de la liberté syndicale résulte des termes : « droit inaliénable des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations et de s'y affilier *sans autorisation préalable* ».

Aucune des réponses n'a formellement mis en cause ce principe fondamental, mais certains gouvernements ont toutefois fait valoir que dans l'intérêt du bon fonctionnement des organisations, celles-ci devraient être tenues de se conformer, lors de leur constitution, aux formalités légales prévues par leur législation nationale.

Soulignons à ce propos que l'article 2 ne formule qu'un principe et ne pose qu'une limite à l'intervention de l'Etat. Il laisse, partant, une certaine latitude aux pays pour régler à leur gré les conditions de formation des organisations, sous la réserve expresse,

bien entendu, que de telles conditions ne mettent pas en cause le droit même que doivent avoir les travailleurs et les employeurs de former librement des organisations.

Les termes « sans autorisation préalable » sont suffisamment explicites pour permettre aux pays de faire le départ entre des mesures qui sont compatibles avec le principe de la libre constitution des syndicats et celles qui ne le seraient pas.

Droit de s'associer et droit de ne pas s'associer.

L'article 2 formule, de manière positive, le droit des travailleurs et des employeurs de former des organisations et d'y adhérer.

La très grande majorité des réponses ont donné sans réserve leur assentiment à ce principe, mais quelques gouvernements ont exprimé également le désir de voir porter la garantie internationale non seulement sur le droit positif de s'associer, mais aussi sur le droit purement négatif de ne pas s'associer.

Il convient de noter à ce propos que le but même de la réglementation internationale est de garantir la liberté syndicale en tant que *mesure de protection sociale* de toute première importance. Or, la protection du droit purement négatif de ne pas s'associer ne saurait naturellement prétendre à ce titre.

De plus, l'article 2 ne fait que formuler un droit et non pas, comme certains Etats semblent le craindre, une obligation. Il s'ensuit donc que les travailleurs et les employeurs restent complètement libres de faire usage ou non de ce droit. Mais la renonciation volontaire au droit positif de s'associer ne saurait être mise sur le même pied que la garantie formelle du droit purement négatif de ne pas s'associer.

Liberté de choix des organisations.

En faisant figurer les termes « organisations de leur choix » dans l'article 2, le Bureau entendait tenir compte du fait que, dans un certain nombre de pays, il existe plusieurs organisations représentatives des travailleurs et des employeurs parmi lesquelles les intéressés peuvent choisir d'adhérer, pour des raisons d'ordre confessionnel ou politique.

Et c'est dans ce sens que la très grande majorité des réponses ont interprété ces termes. Toutefois, pour répondre à certaines appréhensions exprimées dans quelques réponses, il importe de

préciser qu'une telle disposition laisse les organisations intéressées entièrement libres de déterminer dans leurs statuts les conditions [illegible] des membres, sous la seule réserve que [illegible] pas en cause le principe de non-discri-

[illegible]*mie des organisations*

[illegible] convention comporte deux paragraphes [illegible]

Le premier dispose que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

On notera que la formule qui figurait dans le questionnaire a été complétée par les termes : « d'élire librement leurs représentants », qui apportent une précision utile à la définition du droit au libre fonctionnement des syndicats.

Le deuxième paragraphe de l'article 3 fait une obligation aux autorités publiques de s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

La plupart des réponses ne sont pas seulement affirmatives, mais soulignent en plus le fait que la liberté de créer des organisations, garantie par l'article 2 du projet de convention, serait sans grande valeur si elle n'était complétée par la liberté, pour les organisations, de se gouverner à leur guise.

Mais ici encore, certaines réserves ont été formulées par quelques gouvernements, en ce qui concerne notamment la définition des organisations et les limites à fixer à l'autonomie administrative.

Définition des organisations professionnelles.

En se servant des termes « organisations des travailleurs et des employeurs », le Bureau entendait souligner que le projet de convention vise exclusivement des *organisations professionnelles* dont la mission essentielle consiste à assurer la défense des intérêts professionnels, sociaux et économiques de leurs membres. Il s'ensuit que des organisations à caractère soit purement politique, soit purement commercial, ou encore des organismes publics (organismes

d'Etat, municipalités, etc.) ne tombent pas sous cette définition et ne peuvent, partant, invoquer le bénéfice de la convention.

Mais en raison de la très grande diversité des définitions des organisations professionnelles qu'on rencontre dans les diverses législations nationales, il doit sembler vain de vouloir ramener toutes ces définitions à une formule unique qui pourrait convenir à tous les pays. Les termes « organisations des travailleurs et des employeurs » semblent suffisamment précis pour distinguer les organisations professionnelles des autres organisations.

En réponse à une autre observation faite par certains gouverne-[illegible] sur la représentativité des organisations, il suffira de noter ici que le projet de convention sur la liberté syndicale ne peut guère faire de discrimination entre organisations d'après leur importance numérique, mais que ce problème se posera devant la Conférence à propos de la question des relations industrielles qui constitue le point VIII de son ordre du jour.

Réglementation du fonctionnement des organisations.

Quelques gouvernements ont accompagné leur réponse affirmative concernant l'autonomie administrative des organisations de réserves similaires à celles présentées à l'article précédent et qui sont relatives à certaines formalités prévues par leurs réglementations nationales.

Mais ici encore, le texte en discussion se borne à fixer une limite à l'intervention des autorités et, par suite, n'entend nullement interdire des prescriptions légales qui auraient exclusivement pour but d'assurer le fonctionnement normal des organisations.

C'est ainsi, par exemple, que les lois nationales prévoient souvent que les organisations doivent être dotées de statuts réglant, dans l'intérêt même des membres, des questions telles que, par exemple, les conditions d'adhésion et de retrait des membres, l'organisation de l'administration et de la direction, les cotisations syndicales, la gestion et le contrôle des fonds, la soumission du bilan aux membres, et d'autres questions similaires.

Des dispositions de cet ordre, qui figurent d'ailleurs toujours dans les statuts que les organisations se donnent volontairement, ne peuvent être considérées comme étant contraires au principe de la liberté syndicale si elles ne mettent pas en cause l'autonomie des organisations telle qu'elle est définie par l'article 3 du projet de convention.

Mais si les autorités nationales jouissent ainsi d'une assez grande latitude pour régler le fonctionnement des syndicats, il n'apparaît pas moins que l'insertion dans l'article 3 des termes « conformément aux lois nationales » (insertion demandée par certains gouvernements) semblerait incompatible avec le principe de l'autonomie des organisations professionnelles, puisqu'on donnerait ainsi une sorte de blanc-seing aux autorités publiques nationales pour régler à leur guise le fonctionnement des organisations.

Dans le même ordre d'idées, la Conférence voudra peut-être examiner l'opportunité de supprimer à la fin du 2me paragraphe de l'article 3 le terme « légal », puisque la réserve d'ordre général relative à la légalité figure déjà dans le Préambule et s'applique, partant, à tous les articles du projet de convention.

Dissolution et suspension des organisations

L'article 4 du projet de convention prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou suspension par voie administrative.

Cette clause a pour but de compléter les garanties relatives à la libre constitution et au libre fonctionnement des organisations, prévues par les articles 2 et 3 du Projet, par la garantie contre une dissolution ou une suspension arbitraire des organisations par voie administrative. En d'autres termes, les organisations des travailleurs et des employeurs doivent bénéficier de toutes les garanties offertes par la procédure judiciaire si la dissolution ou la suspension est prévue dans la réglementation nationale à titre de sanction pour infraction aux lois.

La très grande majorité des réponses endossent sans réserve ce principe, pour la raison surtout qu'il doit appartenir aux juges et non pas aux autorités administratives de connaître des infractions aux lois et d'appliquer éventuellement les sanctions prévues.

La Conférence voudra toutefois tenir compte du fait que, dans plusieurs pays, la dissolution ou la suspension des organisations relève d'une juridiction administrative qui offre aux parties les mêmes garanties que la procédure judiciaire proprement dite. Il semble donc qu'une telle procédure administrative pourrait aux termes de la convention être assimilée à la procédure judiciaire.

Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

L'article 5 prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Cette disposition n'est que le corollaire du droit prévu à l'article 2 de former des organisations. Elle est fondée sur la reconnaissance du fait que la solidarité des intérêts qui unit les travailleurs et les employeurs ne se limite ni à une entreprise, ni à une profession ou une industrie, ni même à un pays, mais s'étend à tous les pays.

Rappelons à ce propos que tant les Nations Unies que l'Organisation internationale du Travail ont formellement reconnu le statut des organisations internationales des travailleurs et des employeurs en les associant directement à leurs travaux.

La très grande majorité des pays ont donné leur adhésion à cette clause sans réserve. Trois pays subordonnent à nouveau leur acceptation à des réserves d'ordre général concernant l'ordre public et la sécurité de l'Etat, réserves qu'on a examinées à propos du préambule de la convention. Une seule réponse a soulevé le problème de l'autonomie administrative ou financière des organisations affiliées, soit aux fédérations et aux confédérations nationales, soit aux organisations internationales. Signalons à ce dernier propos qu'en fait, les statuts des fédérations et des confédérations nationales, comme ceux des organisations internationales des travailleurs et des employeurs, sauvegardent dans la plus large mesure possible l'autonomie des organisations qui leur sont affiliées. Mais ce problème relève, en vérité, de la souveraineté des congrès nationaux et internationaux des travailleurs et des employeurs et ne saurait, partant, être tranché par un texte international.

Garanties relatives aux fédérations et aux confédérations

L'article 6 entend faire bénéficier les fédérations et les confédérations des garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution, prévues aux articles 2, 3 et 4 du projet de convention, pour les organisations des travailleurs et des employeurs.

Sauf les réserves habituelles relatives à la « légalité » faites par trois pays, les autres réponses sont affirmatives sans commentaires. Un seul pays a répondu négativement sans motiver sa réponse.

Ce texte n'appelle donc pas d'autre commentaire.

Acquisition de la personnalité juridique

L'article 7 [illegible] fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions prévues aux articles 2, 3 et 4 analysés précédemment.

Si la majorité des pays ont donné, ici encore, une réponse affirmative sans commentaires, quelques pays entendent toutefois subordonner l'acquisition de la personnalité juridique aux formalités prescrites par leur législation nationale.

Pour éviter tout malentendu à propos de cette clause, il y a lieu de noter que l'article 7 n'entend nullement faire une obligation aux Etats de conférer la personnalité juridique aux syndicats.

En effet, dans de très nombreux pays, les syndicats jouent un rôle de tout premier plan sans être pour cela dotés de la personnalité juridique. Dans d'autres pays, les syndicats sont libres d'acquérir ou non la personnalité juridique. Dans d'autres encore, la personnalité juridique est acquise de plein droit après simple enregistrement.

Mais dans quelques ra[illegible] l'octroi de la personnalité juridique aux syndicats est co[illegible] de leur existence et de le[illegible] nière hypothèse le législa[illegible] ner la reconnaissance a[illegible] (telles que, par exemple, [illegible] rités de la vie interne et e[illegible] ce moyen annuler toutes [illegible] cale formulées dans le pro[illegible]

Et c'est uniquement [illegible] nalité morale ne puisse [illegible] détour le régime prévent[illegible] cru devoir insérer l'article [illegible]

Il s'agit donc simplem[illegible]

ne préjuge en rien la question de savoir si les pays entendent ou non conférer la personnalité juridique aux syndicats.

Responsabilités des organisations

Les gouvernements avaient été, en outre, consultés sur les deux questions suivantes :

1. Serait-il opportun de stipuler dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations de travailleurs et d'employeurs de leurs responsabilités et obligations respectives? ou bien

2. Serait-il préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives, ou la conciliation et l'arbitrage?

La majorité des gouvernements se sont prononcés pour la solution indiquée dans cette dernière formule, en faisant notamment valoir que l'obligation prévue dans la première formule était par trop imprécise pour figurer utilement dans une convention internationale.

On ne peut en effet concevoir, semble-t-il, que deux sortes de responsabilités dans le cas d'espèce : 1) une responsabilité d'ordre général pour méconnaissance de la légalité; 2) une responsabilité spécifique résultant de la violation, soit d'une loi spécialement applicable aux organisations professionnelles, soit d'un engagement contractuel.

Or, le cas de la responsabilité générale est visé par la réserve d'ordre général relative à la légalité, figurant dans le préambule du projet de convention, tandis que le cas d'une responsabilité spécifique ne se posera que quand la Conférence examinera les questions figurant au point VIII de son ordre du jour, notamment celles relatives aux conventions collectives et à la conciliation et l'arbitrage.

Et c'est pour ces raisons que le Bureau, conformément aux suggestions faites par la majorité des pays, n'a pas cru devoir retenir une disposition spéciale sur la responsabilité des organisations dans le projet de convention.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Rappelons que la Conférence, à sa 30me session, n'a retenu pour une éventuelle réglementation en 1948, par la procédure de simple discussion, que la question relative à la garantie du principe de la protection du droit syndical, mais a renvoyé la question relative à l'application du principe du droit d'organisation et de négociation collective à sa 31me session, pour examen selon la procédure de double discussion (point VIII de l'ordre du jour de la Conférence).

Sur la base de la liste des points adoptée par la dernière session de la Conférence en cette matière, le questionnaire du Bureau consultait les gouvernements sur les points suivants :

1. La réglementation internationale devrait-elle garantir l'exercice du droit syndical?

2. La protection du droit syndical pourrait-elle être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre travailleurs et employeurs organisés?

3. A défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient-elles être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance?

et enfin

4. La réglementation internationale devrait-elle comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical?

Il ressort de l'analyse faite dans le chapitre précédent que la très grande majorité des réponses des gouvernements sont nettement affirmatives en ce qui concerne la nécessité de garantir l'exercice du droit syndical, mais accusent pourtant des divergences assez profondes en ce qui concerne, soit les méthodes à suivre pour donner effet à cette protection (garantie par voie légale ou garantie par voie contractuelle), soit les moyens de contrôle à envisager pour assurer la protection du droit syndical (institution d'organismes nationaux de contrôle).

En présence de cette diversité de points de vue exprimés, il a paru opportun au Bureau de soumettre à la Conférence, confor-

mément d'ailleurs au vœu exprimé à la 30me session, un texte ne portant que sur la garantie du principe de la protection du droit syndical.

Cette méthode semble s'imposer d'autant plus que la Conférence est également saisie en première discussion, avec l'accord rappelé plus haut, d'un texte beaucoup plus détaillé sur l'application du principe du droit d'organisation et de négociation collective, texte qui tient dûment compte de tous les aspects du problème.

L'article 8 du projet de convention formule la garantie de principe de la protection du droit syndical dans les termes suivants :

« Article 8

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs.

Il ressort de ce texte que si les Membres ratifiant la convention sont naturellement tenus d'assurer en tout état de cause la protection du droit syndical, ils sont pourtant libres de choisir les méthodes — garantie légale ou garantie par voie d'accords mutuels — pour donner effet à cette obligation.

Il ressort de même des termes « toutes mesures nécessaires et appropriées » que les Etats qui possèdent d'ores et déjà, soit en vertu de leur législation nationale, soit en vertu d'autres méthodes, un système adéquat de protection du droit syndical, ne sont pas tenus de prendre de nouvelles mesures avant de ratifier la convention.

Mesures diverses

Les articles 9 et 10 du projet de convention contiennent les dispositions d'usage sur l'application d'une éventuelle convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical aux territoires non métropolitains.

L'article 9 est conforme aux dispositions de l'article 35, paragraphes 1 à 3, de la Constitution, telle qu'elle a été amendée par la Conférence à sa session de 1946. Il concerne l'application de la [illegible] métropolitains dont les Membres [illegible] rer les relations internationales. [illegible] situation — définie dans les para- [illegible] la Constitution telle qu'elle a été [illegible] de territoires non métropolitains

compétentes pour la matière sur laquelle porte la convention, et de territoires placés sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs Membres ou d'une autorité internationale.

La Conférence, tenant compte du fait qu'une convention sur « le droit d'association et le règlement des conflits du travail dans les territoires non métropolitains » a été adoptée en 1947 [1], décidera s'il lui semble opportun d'inclure ou non des dispositions relatives aux territoires non métropolitains dans la présente convention.

Enfin, la Conférence voudra peut-être examiner l'opportunité d'incorporer — conformément à la suggestion faite à cet effet par le gouvernement de l'Afrique du Sud — soit au Préambule, soit au texte même de la convention, la clause contenue dans la partie V de la Déclaration de Philadelphie et d'après laquelle il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple lors de l'application progressive du programme établi par la Déclaration.

La Conférence se rappellera que sur la proposition du délégué employeur de l'Afrique du Sud, un paragraphe, basé sur la partie V de la Déclaration, figurait également dans la résolution sur la liberté syndicale adoptée à l'unanimité lors de la dernière session de la Conférence.

Institution d'un organisme international de contrôle sur l'application de la liberté syndicale

Nous avons mentionné dans l'Introduction les diverses résolutions adoptées par la Conférence lors de sa 30me session, le Conseil économique et social lors de sa 5me session, et l'Assemblée des Nations Unies lors de sa 2me session, sur l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale.

Il suffit de rappeler ici que la Conférence sera sans doute saisie d'un rapport spécial du Conseil d'administration sur cette question.

---

[1] Voir *Bulletin officiel*, 31 juill. 1947, vol. XXX, nº 1, p. 49.

CHAPITRE IV

TEXTES PROPOSÉS

Projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session,

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale »;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la « liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu »;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trente-cinquième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale ;

Considérant que l'Assemblée des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales;

Considérant que le principe de l'égalité devant la loi implique qu'à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, dans l'exercice de leur droit syndical, au respect de la légalité,

CHAPTER IV

PROPOSED TEXTS

Proposed Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948;

Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of association and protection of the right to organise, which is the seventh item on the agenda of the Session;

Considering that the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation declares "recognition of the principle of freedom of association" to be a means of improving conditions of labour and of establishing peace;

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that "freedom of expression and of association are essential to sustained progress";

Considering that the International Labour Conference, at its 30th Session, unanimously adopted the principles which should form the basis for international regulation;

Considering that the Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed these principles and requested the International Labour Organisation to continue every effort in order that it may be possible to adopt one or several international Conventions;

Considering that the principle of equality before the law implies that, in the exercise of their right of association, workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, are under an obligation to respect the law,

adopte, ce [illegible] jour de juillet 1948, la convention ci-après, qui sera dénommée « Convention sur la liberté syndicale, 1948 ».

PARTIE I. LIBERTÉ SYNDICALE

Article 1er

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Article 2

Les travailleurs et les employeurs sans distinction d'aucune sorte, ont le droit inaliénable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de [illegible] sujettes à dissolution ou [illegible]

Article 5

Les organisations de [illegible] de constituer des fédérati[illegible] de s'affilier à des organi[illegible] d'employeurs.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

adopts this day of July of the year one thousand nine hundred and forty-eight the following Convention, which may be cited as the Freedom of Association Convention, 1948:

PART I. FREEDOM OF ASSOCIATION

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the inalienable right to establish or join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3

1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organisations shall not be liable to be dissolved or have their activities suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organisations shall have the right to establish federations and confederations and to affiliate with international organisations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organisations.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations [illegible]eurs, leurs fédérations et confédérations, [illegible] à des conditions de nature à mettre [illegible]ispositions prévues aux articles 2, 3 et 4 [illegible]

[illegible]TECTION DU DROIT SYNDICAL

Article 8

[illegible]nisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs.

PARTIE III. MESURES DIVERSES

Article 9

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification;

b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications et en quoi consistent lesdites modifications;

c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable;

d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration anté-

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organisations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions laid down in Articles 2, 3 and 4 hereof.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE

Article 8

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure the exercise of the right to organise of workers and employers.

PART III. MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 9

1. In respect of the territories referred to in Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation as amended by the Constitution of the International Labour Organisation Instrument of Amendment, 1946, other than the territories referred to in paragraghs 4 and 5 of the said Article as so amended, each Member of the Organisation which ratifies this Convention shall communicate to the Director-General of the International Labour Office with or as soon as possible after its ratification a declaration stating—

(a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;

(b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;

(c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;

(d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in sub-paragraphs *(a)* and *(b)* of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original

rieure en vertu des alinéas *b)*, *c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne les territoires déterminés.

Article 10

[illegible]ns traitées par la présente convention [illegible] la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe;

b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la conve[illegible] [illegible]difications, elle devra spécif[illegible] [illegible]tions.

4. Le Membre ou les Me[illegible] [illegible]sée pourront renoncer enti[illegible] [illegible]ration ultérieure au droit [illegible] dans une déclaration antéri[illegible].

5. Le Membre ou les M[illegible] [illegible]ressée pourront, pendant les [illegible]nformément aux dispositions de l'article [illegible]teur général du Bureau international du [illegible]ration modifiant à tout autre égard les [illegible]n antérieure en faisant connaître la situa[illegible]pplication de cette convention.

declaration in virtue of sub-paragraphs *(b)*, *(c)* or *(d)* of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article *x*, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Where the subject matter of this Convention is within the self-governing powers of any non-metropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the Government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labour Office—

(a) by two or more Members of the Organisation in respect of any territory which is under their joint authority; or

(b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the Charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Conve[illegible] modifications it shall give detail[illegible]

4. The Member, Members or [illegible] may at any time by a subseque[illegible] or in part the right to have recor[illegible] in any former declaration.

5. The Member, Members or [illegible] may, at any time at which this Convention is subject to denunciation [illegible] s of Article *x*, communicate to the [illegible] ional Labour Office a declaration [illegible] he terms of any former declaration [illegible] in respect of the application of

Document n° 159

CIT, 31e session, 1948, Rapport VII (Supplément), Liberté syndicale et protection du droit syndical

RAPPORT VII

(Supplément)

[redacted]onale du Travail

[redacted]ÈME SESSION
[redacted]SCO, 1948

LIBERTÉ SYNDICALE ET PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Septième question [redacted]

GENÈVE
Bureau international du Travail
1948

[redacted]

[redacted] Pakistan, Pologne et Uruguay — au [redacted] rté syndicale et à la protection du droit [redacted] parvenues au Bureau trop tard pour [redacted] original [1].

[redacted] ans ce rapport supplémentaire sont [redacted] i dans le chapitre premier du rapport [redacted] servations préliminaires ou de caractère [redacted] réponses sont reproduites ci-après sous [redacted] s ». On trouvera ensuite les réponses [redacted]

[redacted]

IMPRIMERIE CENTRALE, GENÈVE, SUISSE

RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

Remarques générales

Luxembourg

Aux termes de l'article 26 de la [illegible] de Luxembourg en date du 17 octob[illegible] ont le droit de s'associer et ce droit [illegible] autorisation préalable. Sur la base de c[illegible] les employeurs et les travailleurs ont [illegible] de longues décades dans des orga[illegible] syndicales.

L'évolution sociale d'entre les deux guerres mondiales a cependant révélé l'opportunité de préciser par des dispositions légales le principe de liberté consacré par la charte constitutionnelle. Elle a démontré encore l'utilité de régler légalement l'application de ce principe tant en ce qui concerne la reconnaissance par l'Etat de la liberté syndicale qu'en ce qui concerne la reconnaissance des syndi[illegible] leurs organisations.

[illegible] gouvernement s'est d'abord manifesté par l'approbation de la convention internationale concernant la liberté d'association et de coalition des travailleurs agricoles. Cette convention a été ratifiée par le Grand-duché en vertu de la loi du 5 mars 1928.

Le même effort s'est poursuivi ultérieurement d'une manière plus incisive dans le domaine de la législation nationale proprement dite par des réformes d'une grande importance de principe. En effet, par un arrêté-loi du 23 janvier 1936 portant institution d'un Conseil [illegible] de travail, un système de conciliation a été établi, qui a [illegible] les conflits ouvriers par les employeurs [illegible] collaboration pacifiée en vue de la prévention [illegible] Ensuite, une loi du 11 mai 1936, [illegible] le droit d'association et l'abolition de

l'article 310 du code pénal, a proclamé la reconnaissance légale des syndicats.

Ainsi, après la liberté du travail, déjà inscrite dans la législation luxembourgeoise, la liberté syndicale a été réalisée par ces réformes de manière intégrale. Aussi le gouvernement luxembourgeois ne saurait-il qu'approuver l'élaboration d'une réglementation internationale afférente.

En présence de la portée du questionnaire VII du Bureau, le gouvernement luxembourgeois a jugé utile d'entendre dans leurs avis tout les chambres professionnelles intéressées que les organisations [illegible] du patronat et du salariat. Il se plaît à [illegible] tant du patronat que du salariat, ont [illegible] à une réglementation internationale, suivant les [illegible] par le Bureau international du Travail.

[illegible] la chambre de commerce, qui constitue la représentation [illegible] et commercial, a exprimé l'avis que [illegible] notre législation, aucune raison majeure [illegible] d'adhérer, sous quelques réserves [illegible] la Chambre des métiers, [illegible] du patronat [illegible], a approuvé en principe les propositions du Bureau.

[illegible] les conventions [illegible] dans [illegible] par voie de conventions. [illegible] les dispositions de cette réglementation, il est en mesure de donner une réponse affirmative à la plupart des questions formulées aux pages 15 à 17 du Rapport [illegible] dans les [illegible] réponses.

[illegible]

[illegible] la Constitution [illegible] Travail (préambule de la Constitution [illegible] delphie (chapitres I, II et III [illegible] téger les droits des travailleurs [illegible] nisation donne aux employeurs [illegible] dans les questions qui les intéressent [illegible] sement des fins du Bureau international [illegible]

nisation n'est pas, cependant, de protéger les droits des employeurs qui, d'ailleurs, ne sont pas exposés à une [illegible]

La remarque ci-dessus conserve [illegible] dans le commentaire ; en conséquence, toute [illegible] problème de la liberté syndicale et [illegible] envisagée dans son sens strict et [illegible] du droit syndical des travailleurs [illegible] en tant qu'il concerne les employeurs.

URUGUAY

L'article 57 de la constitution de la République prévoit que la loi encouragera l'organisation de syndicats professionnels en leur accordant des droits et en édictant des règles pour que leur personnalité juridique soit reconnue. En 1936, 1939 et, récemment, en 1947, le pouvoir exécutif a soumis sur ce point plusieurs projets de loi à l'examen du Parlement. De plus, comme il ressort de la loi du 12 novembre 1943, n° 10 449, sur les conseils de salaires, on a déjà reconnu en Uruguay, à des fins déterminées, les syndicats de fait.

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

1. *Estimez-vous que la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions ?*

a. En cas de réponse affirmative, [illegible] la liberté syndicale, [illegible] sur la protection du droit syndical ?

[illegible]

1. a. Oui.

b. Deux conventions, sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, répondraient à deux idées différentes.

CHILI

1. Oui. La liberté syndicale et la protection du droit syndical doivent faire l'objet d'une convention internationale ; en effet,

il s'agit de principes fondamentaux du droit du travail, que la Conférence internationale du Travail a reconnus lors de sa 30e session lorsqu'elle a adopté, le 22 juillet 1947, la résolution qui fut à l'origine du présent questionnaire.

2. Comme ces deux q[illegible] pas opportun de les traiter dans des conventions distinctes.

CUBA

1. La Conférence dev[illegible] rait le droit syndical.

2. Une seule conventi[illegible]

1. Oui.
2. Oui.

GRÈCE

1. Le gouvernement hellénique est d'avis que la Conférence internationale du Travail devrait procéder à une réglementation internationale visant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

2. Nous estimons qu'il serait plus opportun de régler la question par l'adoption d'une seule convention internationale, vu que le second point complète le [illegible] de garantir de façon explicite. La reconnaissance du principe de la liberté syndicale nécessite à notre avis la garantie de l'application stricte du droit syndical. A ce propos, nous pouvons [illegible] d'ajouter que le principe de la liberté syndicale est reconnu en Grèce au vertu d'une disposition de la constitution [illegible] constitution de 1911, qui est en vigueur aujourd'hui, dont la teneur est la suivante : « Les Hellènes ont le droit de s'associer, tout en respectant les lois du pays, lesquelles ne peuvent en aucun cas subordonner ce droit à la condition d'une autorisation préalable du gouvernement. »

Les lois 281/1914 (sur les associations) et 2151 (sur les syndicats professionnels) prescrivent les mesures législatives sur les associa-

tions et les syndicats et constituent le texte fondamental de la législation grecque sur les associations [illegible]

[illegible]

ITALIE

1. Le gouvernement italien estime désirable qu'une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical soit adoptée sous forme de convention.

2. Etant donné le lien étroit qui existe entre les deux questions et vu, en particulier, que la « protection du droit syndical » tend à compléter la garantie de la « liberté syndicale », le gouvernement italien estime qu'il est préférable que la réglementation fasse l'objet [illegible]

[illegible] BOURG

[illegible] nationale est à recommander. Elle [illegible] les droits des travailleurs dans les pays peu évolués ; mais elle est également utile dans les autres Etats en vue d'étendre et de mieux garantir les droits y reconnus. [illegible]

[illegible]

[illegible]

NOUVELLE-ZÉLANDE

1. Oui.

2. Bien que ces deux questions soient si étroitement liées qu'il serait opportun de les traiter dans une seule convention, le gouver-

[illegible] ce pour l'adoption de deux conven-
[illegible] re formule doit faciliter une rati-
[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

2. Rien ne s'oppose pour l'adoption d'une réglementation internationale concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une convention.

3. La Conférence devrait adopter une seule convention ; traiter, dans une convention, de la liberté syndicale sans y inclure en même temps la protection du droit syndical serait la vider de toute signification pratique.

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution [illegible]

3. a) *Estimez-vous qu'il serait [illegible] pour les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'[illegible], le droit inviolable de constituer des [illegible] et de s'y affilier sans autorisation préalable ?*

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable d'énumérer, à titre indicatif, les personnes devant bénéficier de la liberté syndicale et, partant, de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics et privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable ?*

c) *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires ?*

IVIE

u travail interdit aux employés
onstituer des syndicats en Bolivie.
prévoir, dans la réglementation
ance du droit syndical des fonc-
'implique pas la reconnaissance

3. *a)*, *b)* et *c)* On devrait reconnaître aux employeurs et aux travailleurs le droit inviolable de constituer des organisations et de s'y affilier sans établir de distinctions qui pourraient être considérées comme portant atteinte à la liberté syndicale

Pour énoncer ce droit, il serait préférable d'employer une formule générale plutôt que d'énumérer les personnes appelées à en bénéficier, puisque toute énumération risque d'être incomplète.

la nationalité ou des opinions po

Quant aux fonctionnaires pu
faculté de s'organiser professionnel
ciation sanctionné par les constit
mais sans que leurs associations
grève, qu'il serait inopportun de le
des fonctions qu'ils accomplissent,
pension ni interruption.

BA

a) Il est indispensable que les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, aient le droit de constituer des organisations et de s'y affilier sans autorisation préalable.

b) Non. Le droit d'organisation devrait être général et absolu dans les relations entre les employeurs et les travailleurs.

[illegible] publics se trouvent dans une situation particulière [illegible] qui ne se propose pas un but lucratif et doit [illegible] en matière de conditions de travail. [illegible] doivent être bien de considérer des [illegible] au caractère de classe nettement marqué.

[illegible]

[illegible]

a) Non. En [illegible] le rôle [illegible] qui [illegible] des [illegible].

[illegible]

[illegible] Nous estimons nécessaire de préciser que les organisations [illegible] des services publics, pour lesquels on devrait préciser que même dans le cas où les [illegible] [illegible] en les devrait [illegible].

Cette question devrait [illegible] de charges payé. Nous [illegible] [illegible] convention internationale [illegible] des [illegible] à la [illegible] de la [illegible].

[illegible]

3. *a)* Oui.

b) Oui.

c) Nous estimons qu'il est bon d'établir une distinction entre

tivement au droit de grève des employés des services publics et

[illegible]

[illegible] moyen de ne pas préjuger la question de leur [illegible], en la mentionnant, le concept de liberté [illegible] fondement indépendant de cette question.

LUXEMBOURG

3. *a)* En principe, le droit d'association doit être général.

b) En pratique, une énumération à titre indicatif paraît préférable et sera, [illegible]

c) [illegible]

NORVÈGE

3. *a)* Oui.

b) —

c) Du point de vue norvégien, la question du droit de grève doit être complètement dissociée de la question de la liberté syndi-

cale. On estime que le droit de grève, non seulement des fonctionnaires mais de tous les salariés, n'a pas de rapport avec la question de la liberté syndicale. En Norvège, où la liberté syndicale a toujours été reconnue (sauf pendant la période de l'occupation allemande, de 1940 à 1945), un système d'arbitrage obligatoire a été pratiqué à certains moments et est actuellement en vigueur pour les conflits du travail. La question du droit de grève devrait être traitée à l'occasion d'une convention concernant la conciliation et l'arbitrage.

NOUVELLE-ZÉLANDE

3. *a)* Oui, mais on estime souhaitable de prendre des mesures pour éviter la multiplicité des organisations.

b) Oui.

PAKISTAN

3. *a)* Oui.

c) Oui, mais la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait pas laisser entendre que celui-ci entraîne le droit de grève.

P[illegible]

[illegible]

[illegible]ent des organisations

4. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ?*

b) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir en outre que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou en à entraver l'exercice légal ?*

BOLIVIE

4. *a)* Oui, toujours dans les limites des lois et règlements du pays.

b) Oui, mais à part le contrôle par les services de l'inspection du travail de la gestion financière afin d'éviter des malversations. La législation nationale prévoit ce contrôle.

CHILI

4. *a)* Il serait souhaitable de prévoir que les organisations en question devraient se conformer dans leur organisation, dans leurs statuts et dans leur programme d'action à la législation de chaque Etat sous réserve des garanties indiquées en réponse à la question précédente.

b) L'intervention des autorités publiques devrait se limiter à vérifier si les organisations en question observent les prescriptions légales relatives à leur constitution et à leur fonctionnement.

CUBA

4. *a)* C'est le corollaire indispensable du droit d'organisation de rédiger librement les statuts et règlements sans autres limitations que celles qui sont imposées par les lois.

b) L'intervention des autorités doit se limiter à veiller à ce que [illegible] sur la [illegible] et [illegible].

[illegible]

4. *a)* Nous estimons que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté et sans l'intervention des autorités. En tout cas, les tribunaux doivent avoir le droit de se prononcer, le cas échéant, sur la légitimité de leurs actes.

Islande

4. *a)* Oui.
b) Oui.

Italie

4. *a)* Afin de compléter les garanties relatives à la constitution des organisations au moyen de la garantie du libre fonctionnement des syndicats, le gouvernement italien estime désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action.

b) Le gouvernement italien estime désirable de prévoir en outre que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter le droit susmentionné ou à en entraver l'exercice légal, en laissant entendre par là que les organisations sont tenues, comme c'est naturel, au respect des lois générales et constitutionnelles.

Luxembourg

4. *a)* Oui.
b) La réglementation envisagée doit défendre toute action restrictive de la part des autorités publiques, sauf en cas d'intérêt public général.

Norvège

4. *a)* Oui.
b) Oui.

Nouvelle-Zélande

4. *a)* Oui, à certaines fins déterminées, à savoir les fins professionnelles.
b) Oui.

Pakistan

4. *a)* Oui, à condition que les méthodes suivies soient conformes à la Constitution nationale du pays.
b) Oui.

POL[redacted]

4. *a)* Oui.
b) Oui.

IV. Dissolution et suspension des organisations

5. *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative ?*

[redacted]

5. Non. La législation bolivienne admet la dissolution des syndicats par voie administrative dans les cas suivants : *a)* lorsqu'est prouvée la violation des dispositions de la loi générale du travail, du présent règlement d'application ou des statuts syndicaux ; *b)* lorsque se produit une usurpation des pouvoirs du syndicat pendant plus d'un[redacted]

[redacted]

[redacted]

Chine

5. L'administration doit avoir la possibilité de suspendre temporairement les organisations sous réserve d'une confirmation de cette décision par l'autorité judiciaire.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

par voie administrative. Néanmoins, l'autorité judiciaire doit avoir le droit de dissolution ou de suspension de l'activité de l'orga-

5. Oui. En Islande, il n'est pas permis de procéder à une telle dissolution ou suspension, si ce n'est par la voie judiciaire.

Italie

5. Le gouvernement italien estime désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être [illegible] suspension par voie administrative.

Luxembourg

[illegible] ou la suspension des organisations par [illegible] administrative [illegible]tirait en fait la liberté syndicale. Une [illegible]nsion pourrait être envisagée seulement

Pakistan

5. Oui, mais si ces organisations ne se conformaient pas aux dispositions de la législation nationale concernant la constitution et les fonctions de ces organisations, l'autorité administrative devrait

être libre de prendre des mesures contre ces organisations de la manière prévue par la législation.

POLOGNE

5. Oui.

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

6. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ?*

BOLIVIE

6. Oui. C'est une pratique établie.

CHILI

6. Oui, parce que le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de [illegible] le droit d'association professionnelle [illegible] et de la [illegible].

[illegible]

[illegible] mouvement syndical conduit [illegible] profession, de la fédération [illegible] organisation et à la collaboration internationales.

[illegible]

6. Oui, en ce qui concerne les fédérations. Non pour le reste.

Grèce

6. Nous estimons que la réglementation doit prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs sans autorisation préalable des autorités. La Grèce a toujours respecté ce principe qui est le complément nécessaire d'un système de liberté syndicale absolue.

[illegible]

6. Oui.

[illegible]

6. Tout en estimant que [illegible] sous le titre II puissent [illegible] voyant le droit de constituer [illegible] le gouvernement italien estime néanmoins désirable de le mentionner. En tout cas, il apparaît nécessaire de prévoir le droit des organisations de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

Luxembourg

6. Le droit de constituer des organismes centraux est indispensable pour assurer efficacement l'exercice de la liberté syndicale sur le plan national et international.

Norvège

6. Oui.

[illegible]

POLOGNE

6. Oui.

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

7. Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs visées par les questions [illegible] s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs?

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Dans la mesure indiquée dans la réponse précédente, les fédérations et confédérations mentionnées devraient jouir des garanties prévues dans les points 1, 4 et 5 du questionnaire en ce qui concerne leur constitution, leur fonctionnement, leur dissolution et leur suspension.

CUBA

[illegible]

7. Nous sommes d'avis que ce qui a été mentionné plus haut pour les organisations d'employeurs et de travailleurs doit s'appliquer aux fédérations et confédérations des employeurs et des travailleurs. Les fédérations et les confédérations conservent l'extension

naturelle du syndicat en tant qu'institution, étant d'une grande utilité pour atteindre les buts et objectifs du syndicalisme.

ITALIE

6. Oui.

ITALIE

7. Le gouvernement italien estime désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs, visées par les questions 3, 4 et 5, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations d'employeurs et de travailleurs.

LUXEMBOURG

7. Oui. Il n'y a pas lieu de faire des exceptions.

NORVÈGE

7. Oui.

NOUVELLE-ZÉLANDE

6. Oui.

PAKISTAN

[illegible]

PAYS-BAS

[illegible]

VII. Personnalité juridique des organisations

8. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus ?*

Bolivie

[illegible] é juridique en Bolivie dépend [illegible] la loi : 1) un syndicat profes- [illegible] il groupe au moins vingt-cinq [illegible] eprise ne peut être constitué [illegible] t des travailleurs.

Chili

8. L'acquisition de la personnalité juridique par ces organisations ne devrait pas être subordonnée à des conditions apportant au principe de la liberté syndicale des limitations non admises dans les dispositions qui précèdent.

Cuba

8. La personnalité juridique ne doit être subordonnée qu'à l'accomplissement des conditions légales prescrites au préalable, sans entrave, retard ou restriction de la part des autorités.

Egypte

8. Non.

Grèce

[illegible]

Irlande

8. Oui.

Italie

8. Le gouvernement italien estime désirable de stipuler que l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations

[illegible]

[illegible] des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale telle qu'elle est définie ci-dessus. Il doit remarquer à ce sujet que la constitution de la République italienne dispose que la personnalité de la personnalité juridique des associations syndicales est subordonnée à la condition que les statuts assurent une organisation intérieure à bases démocratiques.

Luxembourg

8. L'acquisition de la personnalité juridique par des organisations ne doit être soumise à aucune restriction qui serait de nature à porter atteinte à la liberté syndicale. La reconnaissance des organisations syndicales par l'Etat implique logiquement que ces organisations puissent exercer les droits qui leur sont reconnus en dehors de toute entrave juridique ou administrative.

Norvège

8. Oui.

Nouvelle-Zélande

8. Oui, sous réserve des observations formulées sous *4 a)*.

Pakistan

8. Oui.

Pologne

8. Oui.

VIII. Responsabilités des organisations

9. a) Estimez-vous qu'il serait opportun de stipuler, dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale, que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives ?

9. Oui.

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage ?*

BOLIVIE

9. *a)* Oui.
b) Non.

Chine

[illegible] principes généraux du droit, la [illegible] toujours de responsabilité ; [illegible] propres actes, excepté les [illegible] ces déterminées, sont représ[illegible] charge.

[illegible] vent avoir la personnalité juridique et, par là, elles sont sujets [illegible] du droit, elles [illegible] des obligations et elles ont la responsab[illegible] effectuent légalement que des infr[illegible] En conséquence, les garanties qui ass[illegible] peuvent en aucun cas aboutir à exer[illegible] ployeurs et de travailleurs de leur res[illegible] omissions qui engagent cette respo[illegible] mentionnés.

Cette responsabilité résulte non pas seulement ni exclusivement des conventions collectives ou des règles relatives à l'exercice du droit de coalition et de grève, mais aussi des obligations ayant une autre source. Ce qui précède n'exclut certainement pas qu'une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage soit particulièrement appropriée pour préciser les responsabilités des organisations syndicales en ce domaine.

CUBA

9. *a)* Les organisations d'employeurs et de travailleurs, du fait de leur force et en raison des intérêts qu'elles représentent, assument implicitement de grandes responsabilités collectives, tant sur le plan du droit civil que sur celui du droit pénal.

Egypte

9. *a)* Non.
b) Oui.

[illegible]

9. *a)* Nous estimons que [illegible] prévus ci-dessus ne doivent en [illegible] les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités respectives, dont doit faire mention la convention collective. Ces responsabilités et obligations [illegible] pleine responsabilité des actions qu'elles accomplissent et des obligations qu'elles assument.

b) Oui.

Italie

9. *b)* Le gouvernement italien estime qu'il serait préférable de réserver la place aux responsabilités et obligations respectives [illegible] conciliation et l'arbitrage.

Luxembourg

9. *a)* Une clause de responsabilité est nécessaire. Mais elle doit trouver sa place plutôt dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage, suivant la formule *b)*.

Norvège

9. *a)* La reconnaissance de la liberté syndicale n'entraîne aucun changement dans les responsabilités et les obligations qui incom-

bent aux membres d'une association ou à une organisation quel-
licale a toujours été reconnue,
ent responsables des actions
à la loi. A cet égard, on peut
ptée en décembre 1947. Cette
obligations aux organisations
bien qu'aux autres organi-
définir les conditions de la
gien ne voit aucune objection
nées à l'occasion d'une con-
ve.

[illegible]

[illegible] Nous nous prononçons en faveur de la formule b).

[illegible] DROIT SYNDICAL

IX. Garantie de l'exercice du droit syndical

10. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical ?*

11. *Dans l'affirmative, estimez-vous que la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés ?*

12. *Estimez-vous qu'à défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance ?*

BOLIVIE

[illegible]

[illegible]

10. Oui, parce qu'il ne servi[illegible] se protéger l'exercice.

[illegible]

[illegible]

[illegible] nationale de protéger le droit syndical [illegible] de pression ou de contrainte quelle qu'en soit la provenance.

ÉGYPTE

10. Oui, dans les limites prescrites tant par la loi n° 85 de 1942 [illegible] par la loi n° 73 de 1947 sur les chambres syndicales.

11. Oui, uniquement dans les limites des mêmes lois que ci-dessus.

[illegible] 85 de 1942 et la loi n° 73 de 1947 [illegible]

GRÈCE

[illegible] il est indispensable que la régle- [illegible] tisse l'exercice du droit syndical. [illegible] droit syndical par voie d'accords unitaires ne serait pas toujours [illegible]

longtemps cette protection était assurée par la voie législative. Toutefois, la réglementation internationale [illegible]

[illegible]

[illegible]

ITALIE

10. Le gouvernement italien estime qu'il est désirable que la réglementation internationale garantisse l'exercice du droit syndical, même si elle devait se borner à une simple affirmation de principe.

11. Le gouvernement italien estime d'une manière générale que la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre les organisations d'employeurs et de travailleurs.

12. A défaut d'un tel accord, ou à défaut d'une garantie pleine et effective au moyen de tels accords, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tout acte d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

LUXEMBOURG

10. Oui.

11. Les garanties concernant l'exercice du droit syndical sont à régler dans les contrats collectifs. Cependant, des accords mutuels entre employeurs et travailleurs ne sont pas suffisants

[illegible] droit syndical avec toute l'efficacité [illegible]

[illegible]

[illegible]

10. Oui.
11. Oui.
12. Oui.

NOUVELLE-ZÉLANDE

10. Oui.
11. Oui.
12. Oui.

PAYS-BAS

10 - 12. Oui.

POLOGNE

10 - 12. A notre avis, la protection du droit syndical ne pourrait être réalisée effectivement que par une réglementation légale. Les droits de cette sorte ne peuvent pas être garantis par un accord privé. Il est nécessaire de prévoir dans la loi la garantie d'une [illegible] du droit syndical contre tout acte d'intimidation [illegible] quelle qu'en soit la provenance.

[illegible]

[illegible]t syndical

13. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical ?*

BOLIVIE

13. Oui, les inspecteurs du travail.

CHILI

[illegible] législation nationale le soin de ces organismes.

[illegible] créer un organisme nouveau, [illegible]

[illegible]

[illegible] syndicats à l'Administration du [illegible]

13. Chaque fois qu'un doute ou une question quelconque a surgi relativement au respect des libertés syndicales — qui sont, comme on l'a dit plus haut, garanties par la constitution — le gouvernement hellénique a lui-même demandé qu'il soit procédé à une enquête et à une constatation des faits par des représentants de pays étrangers ou d'organisations internationales de manière à faire ressortir la vérité. Nous nous bornons à rappeler que le gouvernement hellénique a récemment prié le Bureau international du Travail d'envoyer une mission pour é[illegible] grecque. D'autre part, la Confédéra[illegible] Grèce, dès la proclamation du Co[illegible] pour le 28 mars 1948 en vue de procé[illegible] a invité comme observateurs des re[illegible] international du Travail que des [illegible] Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et [illegible]

Nous croyons néanmoins que la c[illegible]

Islande

[illegible] pour assurer le respect de la liberté [illegible] que le droit de s'organiser ne soit pas [illegible] tions elles-mêmes aient conscience de [illegible]. En Islande, les associations tant des [illegible] eurs sont protégées par la législation [illegible]. La Cour sociale, qui a un pouvoir de [illegible]

Italie

23. Le gouvernement italien estime que la réglementation internationale devrait comporter l'obligation d'instituer des organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical.

Luxembourg

23. La réglementation internationale doit obliger chaque Etat à instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical. Cette mission de surveillance et de contrôle pourra être confiée à l'inspection du travail. En cas de contraven- [illegible] les autorités publiques chargées d'assurer le respect du droit syndical doivent s'informer suivant les dispositions de la législation nationale intéressée. Au point de vue international, l'intervention des pouvoirs à leur égard est de la compétence [illegible] du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Norvège

23. Il va sans dire que les organisations internationales destinées à assurer le droit syndical ne sont pas visées ici. Quant à la question de l'institution d'organismes nationaux destinés à un tel but, on estime que l'inclusion d'une disposition dans ce sens dans la convention ne présenterait que peu d'utilité. Lorsqu'il existe une situation analogue à celle de la Norvège, une telle disposition serait

superflue ; quant aux gouvernements qui se sentiraient peu disposés, bien qu'appartenant à des pays ayant ratifié la convention, à encourager l'activité des organisations, il leur serait toujours facile de battre en brèche le travail de ces organismes de contrôle.

NOUVELLE-ZÉLANDE

13. Oui.

PÉROU

13. Oui, lorsque de nouvelles activités syndicales.

PORTUGAL

13. Oui.

* * *

14. *Avez-vous quelque proposition ou suggestion à présenter sur un point quelconque relatif aux questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical qui n'aurait pas été mentionné dans le présent questionnaire ?*

BOLIVIE

14. La protection du droit syndical devrait découler de la reconnaissance par l'Etat de la personnalité juridique ; en effet, il arrive dans la pratique que de prétendues organisations revendiquent un droit de représentation syndicale pour provoquer des conflits de nature délicate et à des fins politiques.

CUBA

14. Il faudrait tenir compte tant des systèmes de liberté syndicale et de garantie collectives que de ceux qui respectent la volonté individuelle des travailleurs. Il s'ensuit que l'organisation syndicale doit reposer sur une base volontaire sans qu'une contrainte ne s'exerce vis-à-vis de ceux qui ne désirent pas s'organiser et que

tous les travailleurs doivent sur un pied d'égalité bénéficier des avantages de la convention [illegible]

[illegible]

14. Pour des considérat[illegible] les dispositions de la loi n° 85 d[illegible] ce qu'elles comportent de r[illegible] lement. Il ne saurait être question, avant quelques années encore, de faire un pas en avant dans la voie de l'adoption des points de [illegible] ionnaire. Il en est de même en ce qui [illegible] les employeurs, question régie par la [illegible]

LUXEMBOURG

[illegible] diqué que le Bureau international du [illegible] tion d'un statut juridique international applicable à tous les syndicats des pays signataires de la convention sur la liberté syndicale.

NORVÈGE

14. Quant à la question de savoir si un employeur a le droit de demander que, sans préjudice du principe de la liberté syndicale, [illegible] norvégien estime que la conv[illegible] cette question puisse être ex[illegible]

[illegible]

14. Il devrait être expres[illegible] qui prévoit le droit syndical [illegible] porte exclusivement aux questions syndicales et aux relations entre les employeurs et les travailleurs, et non pas aux autres activités des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Document n° 160

CIT, 31e session, 1948, Rapport VII (annexe), Liberté syndicale et protection du droit syndical

RAPPORT VII

(Annexe)

Conférence internationale du Travail

TRENTE ET UNIÈME SESSION

SAN-FRANCISCO, 1948

LIBERTÉ SYNDICALE ET PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

ANNEXE

Rapport du Conseil d'administration sur la suite à donner à la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session (Genève, 1947)

Septième question à l'ordre du jour

GENÈVE
Bureau international du Travail
1948

Rapport du Conseil d'administration à la Conférence

Suite à donner à la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale

(Résolution n° III adoptée par la Conférence à sa 30me session)

La Conférence se rappellera qu'à sa 30me session (Genève, juin-juillet 1947), elle avait adopté une résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale. A cette occasion, elle avait exprimé l'avis que cette question devrait faire l'objet d'un examen détaillé et approfondi et avait, partant, invité le Conseil d'administration à l'examiner sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa trente et unième session, en 1948.

Le Conseil d'administration, saisi de la question à sa 104me session (Genève, 15-20 mars 1948), a adopté à l'unanimité le rapport ci-joint, qu'il soumet à l'examen de la Conférence.

Introduction

La résolution adoptée par la Conférence à sa 30me session a la teneur suivante :

La Conférence,

1) Rappelant la mention qui a été faite de la liberté d'association dans la Déclaration de Philadelphie et dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, affirme à nouveau sa foi et son attachement à l'égard du principe de la liberté d'association dans tous les pays, élément essentiel des libertés personnelles sur lesquelles sont fondés la paix, la prospérité et le bonheur ;

2) Exprime son appréhension au sujet des renseignements qui lui sont parvenus de plusieurs côtés, indiquant que des conditions préjudiciables à la liberté d'association existeraient dans de nombreux pays ;

3) Estime que des mesures devraient être prises pour favoriser, développer et instituer de manière universelle la liberté d'association, d'une part en attirant l'attention des gouvernements de tous les Etats, Membres ou non de l'Organisation internationale du Travail, sur les obligations qui découlent pour eux sous ce rapport de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ou de la Charte des Nations Unies, d'autre part en recourant à tout autre moyen utile ;

4) A pris note avec intérêt, à cet égard, des propositions faites par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail en vue de l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté d'association, et estime que ces propositions méritent un examen approfondi et attentif ;

5) Reconnaît que ces propositions soulèvent des problèmes particulièrement complexes et difficiles, tels que, par exemple :

i) des questions mettant en cause la souveraineté des Etats ;

ii) le rapport pouvant exister entre un tel organisme et les propositions actuellement examinées par les Nations Unies aux fins de faire porter effet à une Déclaration des droits de l'homme et d'instituer un organisme de sauvegarde de l'exercice d'autres libertés fondamentales, notamment la liberté de parole, d'information et de la liberté de réunion pour toutes fins non contraires aux lois ;

iii) la composition, le champ d'activité, les pouvoirs (y compris les pouvoirs d'enquête et d'investigation), et la procédure de l'organisme projeté ;

iv) l'autorité en vertu de laquelle l'organisme projeté exercerait son action.

6) Considère qu'il est essentiel de vouer à ces questions, qui pourraient entraîner des changements dans les relations mutuelles des Etats, l'examen détaillé et la préparation attentive qu'elles méritent et sans lesquels toute action internationale serait condamnée à l'échec et risquerait de rendre la situation encore plus sérieuse qu'elle ne l'est à présent ;

7) Reconnaît, toutefois, que l'établissement en consultation avec les Nations Unies, d'un organisme international permanent paraît être une condition indispensable pour le respect intégral de la liberté d'association dans le monde entier, et que tout organisme de ce genre devrait, une fois établi, exercer son action sous les garanties offertes par la Constitution tripartite de l'Organisation internationale du Travail ;

8) En conséquence, invite le Conseil d'administration à examiner la question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session en 1948.

Il ressort du texte de cette résolution, sur laquelle on aura l'occasion de revenir par la suite, que la Conférence internationale du Travail était pleinement consciente, et de l'importance du problème du contrôle international de la liberté syndicale, et de son extrême complexité.

Le même problème a été évoqué par le Conseil économique et social lors de sa cinquième session (août 1947) et par l'Assemblée des Nations Unies lors de sa deuxième session (septembre-octobre 1947).

Dans sa résolution, le Conseil économique et social s'est exprimé ainsi :

Le Conseil économique et social... note que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté syndicale doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail ;

Estime que la question de la mise en vigueur des droits, qu'il s'agisse des droits

des individus ou de ceux des associations, pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert ; et

Invite le Secrétaire général à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

De son côté, l'Assemblée des Nations Unies :

recommande à l'Organisation internationale du Travail, sur la base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté syndicale, l'étude du contrôle de leur application pratique.

Ainsi le Conseil économique et social, et à sa suite l'Assemblée des Nations Unies, tout en endossant la résolution de la Conférence, ont pourtant exprimé l'avis que la mise en vigueur des droits pose des problèmes communs aux deux organisations et devrait donc se faire en collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation des Nations Unies.

Afin de mettre tous les éléments d'information à la disposition de la Conférence, on rappellera brièvement ci-après, d'abord, les conditions dans lesquelles la question du contrôle international de la liberté syndicale a été portée devant l'Organisation internationale du Travail ; on examinera ensuite les mécanismes de contrôle institués par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ainsi que les possibilités de contrôle prévues par la Charte des Nations Unies ou envisagées à l'heure actuelle par la Commission des droits de l'homme.

A la lumière de cette analyse, la Conférence pourra juger si et sous quelles modalités il sera possible d'instituer soit sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail, en consultation avec les Nations Unies, soit sous les auspices à la fois de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail, un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale.

Les propositions de la Fédération syndicale mondiale et de la Fédération américaine du travail

La Conférence se rappellera que le problème du contrôle international de la liberté syndicale a été soulevé dans les mémoires présentés au Conseil économique et social lors de sa quatrième

session (février-mars 1947) tant par la Fédération syndicale mondiale que par la Fédération américaine du travail [1].

Le mémoire de la Fédération syndicale mondiale s'exprime ainsi à propos du contrôle international de la liberté syndicale :

> Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect dans tous les Etats doit être assuré par le Conseil économique et social.

En conséquence, la Fédération syndicale mondiale avait soumis au Conseil économique et social une résolution dont le paragraphe V était ainsi conçu :

> Le Conseil économique et social décide la création d'une commission du droit syndical qui surveillera d'une façon permanente le respect du droit syndical ; chaque fois que les principes énoncés dans la résolution se trouvent être violés, la Commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre.

De son côté, la Fédération américaine du travail a demandé, dans son mémoire présenté au Conseil économique et social, à la même occasion, que l'Organisation internationale du Travail, en tant qu'organisme compétent en la matière, fût chargée d'entreprendre des enquêtes sur les conditions dans lesquelles le droit syndical est effectivement assuré dans les divers pays du monde et de faire

> sur la foi du résultat de ces enquêtes des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis à l'effet de :
>
> *b)* protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation sur le plan professionnel ou syndical de tout droit fondamental et
>
> *c)* prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits. »

Les propositions présentées par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail ont fait, on le sait, l'objet d'un examen lors de la 30me session de la Conférence, examen qui a abouti à l'adoption à l'unanimité de la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, reproduite ci-dessus.

---

[1] Voir Conférence internationale du Travail, 30me session, Genève, 1947, Rapport VII : *Liberté d'association et Relations industrielles*. Annexes A et B, pp. 139 et suiv. (Genève, 1947).

session (février-mars 1947) tant par la Fédération syndicale mondiale que par la Fédération américaine du travail [1].

Le mémoire de la Fédération syndicale mondiale s'exprime ainsi à propos du contrôle international de la liberté syndicale :

> Le respect effectif du droit syndical, en plus des garanties propres à chaque nation, a besoin d'une caution de caractère international chaque fois que l'usage de ce droit peut donner lieu à des développements pouvant affecter ou se répercuter dans la vie internationale. La pratique nationale et internationale permet de dégager, pour le droit syndical, un véritable droit commun international, dont le respect dans tous les Etats doit être assuré par le Conseil économique et social.

En conséquence, la Fédération syndicale mondiale avait soumis au Conseil économique et social une résolution dont le paragraphe V était ainsi conçu :

> Le Conseil économique et social décide la création d'une commission du droit syndical qui surveillera d'une façon permanente le respect du droit syndical ; chaque fois que les principes énoncés dans la résolution se trouvent être violés, la Commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre.

De son côté, la Fédération américaine du travail a demandé, dans son mémoire présenté au Conseil économique et social, à la même occasion, que l'Organisation internationale du Travail, en tant qu'organisme compétent en la matière, fût chargée d'entreprendre des enquêtes sur les conditions dans lesquelles le droit syndical est effectivement assuré dans les divers pays du monde et de faire

> sur la foi du résultat de ces enquêtes des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis à l'effet de :
>
> *b)* protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation sur le plan professionnel ou syndical de tout droit fondamental et
>
> *c)* prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits. »

Les propositions présentées par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail ont fait, on le sait, l'objet d'un examen lors de la 30me session de la Conférence, examen qui a abouti à l'adoption à l'unanimité de la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, reproduite ci-dessus.

---

[1] Voir Conférence internationale du Travail, 30me session, Genève, 1947, Rapport VII : *Liberté d'association et Relations industrielles*. Annexes A et B, pp. 139 et suiv. (Genève, 1947).

Avant d'examiner la question de savoir s'il est nécessaire ou opportun d'instituer un nouvel organisme international de contrôle, il semble utile de faire au préalable le point des institutions internationales de contrôle existant soit à l'Organisation internationale du Travail, soit à l'Organisation des Nations Unies.

Mécanisme de contrôle prévu par l'Organisation internationale du Travail

En entreprenant cet examen, il est indispensable de distinguer entre les pouvoirs dont dispose l'Organisation internationale du Travail en l'absence d'une convention internationale, et ceux dont elle dispose en cas d'une convention adoptée, ratifiée et effectivement entrée en vigueur.

En vertu même de la Constitution et en accomplissement du programme exposé dans le Préambule de la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, les divers organes de l'Organisation internationale du Travail, et notamment le Conseil d'administration en tant qu'organe de direction, disposent des plus larges pouvoirs d'étude et d'enquête.

Le Conseil d'administration peut notamment passer constamment en revue la situation sociale et économique de tous les pays du monde, procéder ou faire procéder par le Bureau à toutes études, enquêtes ou investigations qu'il estime nécessaires, instituer à cet effet des commissions chargées d'examiner plus particulièrement tel problème donné, etc.

De son côté, la Conférence peut évoquer et discuter en pleine liberté tout problème de politique sociale et économique qui entre dans les attributions de l'Organisation internationale du Travail.

Toutefois, en l'absence d'une convention internationale entrée effectivement en vigueur, les pouvoirs d'investigation et de contrôle de l'Organisation internationale du Travail sont contenus dans certaines limites.

Le problème s'est précisément posé à l'attention de l'Organisation internationale du Travail en matière de liberté syndicale. La Conférence se rappellera, en effet, qu'en 1920 le Conseil a pu déléguer, sur la demande et avec le consentement du gouvernement hongrois, une commission d'enquête dans ce pays pour examiner sur place les conditions dans lesquelles la liberté syndicale des ouvriers hongrois était assurée.

Par contre, il n'avait pas été en mesure d'intervenir lorsque le Bureau international du Travail avait été saisi d'une plainte de l'Union générale des travailleurs espagnols accusant leur gouvernement d'avoir pris des mesures contraires au principe de la liberté syndicale. Le Conseil d'administration dut s'abstenir de donner suite à la plainte parce que, dans le cas d'espèce, ce n'était pas le gouvernement qui s'adressait à l'Organisation internationale du Travail, mais une organisation privée. Il est en effet apparu au Conseil qu'une intervention en vertu de l'article 23 de la Constitution n'était pas possible sans l'assentiment du gouvernement intéressé, en l'absence d'une convention internationale réglementant la liberté syndicale.

Or, cette situation se trouverait radicalement modifiée si la Conférence adoptait, en juin 1948, la convention sur la liberté syndicale dont elle est saisie. En effet, dans cette hypothèse, les modalités de contrôle prévues par la Constitution s'appliqueraient automatiquement.

Et c'est cette hypothèse qu'on envisagera dans les développements qui suivent. On se basera pour cet examen sur le texte de la Constitution tel qu'il a été amendé en 1946, puisque ce nouveau texte entrera prochainement en vigueur. La Conférence connaît à fond ce mécanisme de contrôle et il suffira de rappeler ici en quelques mots les principales garanties qu'il offre.

1. *Mesures prévues pour assurer la ratification d'une convention*

On sait que chaque Membre a l'obligation, en vertu du paragraphe 5 *b)* de l'article 19, de soumettre, dans un délai maximum de dix-huit mois, une convention adoptée par la Conférence à l'autorité compétente en vue de sa ratification ou, s'il s'agit d'un Etat fédératif, de prendre les mesures prévues au paragraphe 7 du même article. Dans le cas où le Membre ne se serait pas conformé à ces prescriptions, tout autre Membre a le droit, en vertu de l'article 30, de porter le cas devant le Conseil d'administration qui, à son tour, peut en saisir la Conférence.

2. *Rapports à soumettre en cas de non-ratification*

Aux termes du paragraphe 5 *e)* de l'article 19, l'Etat Membre qui n'aura pas ratifié une convention devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail à des périodes

appropriées selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention en précisant : *a)* dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la convention ; *b)* par quels moyens on y procède : par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie ; et *c)* quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification.

3. *Rapports sur l'application des conventions ratifiées*

Au cas où la convention est ratifiée, l'Etat Membre est tenu de présenter des rapports annuels sur les mesures prises pour donner effet à la convention. Ces rapports doivent être rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et contenir les précisions demandées par ce dernier (article 22).

Ces rapports sont d'abord soumis au scrutin d'une commission d'experts et ensuite, en résumé, à la plus prochaine session de la Conférence où ils font l'objet d'un nouvel examen, d'abord par la Commission de l'application des conventions et recommandations et ensuite par la Conférence en séance plénière (article 23, alinéa 1). Enfin, et il importe de souligner tout particulièrement cette disposition, chaque Membre est tenu de communiquer aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs copie des informations et rapports transmis au Directeur général en application des articles 19 et 22 cités ci-dessus.

4. *Mesures prévues en cas d'une prétendue violation d'une convention*

On sait que la Constitution prévoit deux sortes de procédures différentes suivant qu'une réclamation est adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle (article 24) ou qu'une plainte est déposée dans les conditions prévues par l'article 26 et sur lesquelles on reviendra ci-après.

a) *Réclamations.*

Aux termes de l'article 24, une organisation professionnelle ouvrière ou patronale peut adresser au Bureau international du Travail une réclamation au cas où l'un quelconque des Membres n'aura pas « assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré ».

Ce droit de réclamation est accordé à toute organisation, même si elle n'est pas une organisation représentative reconnue telle aux termes de l'article 3 de la Constitution, voire à toute organisation internationale (article 24 de la Constitution ; article 3 du règlement relatif à la procédure à suivre en cas de réclamation, adopté par le Conseil d'administration le 8 avril 1932, modifié le 5 février 1938).

Au reçu d'une telle réclamation, le Conseil d'administration peut transmettre celle-ci au gouvernement en cause et l'inviter à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. Si aucune déclaration n'est reçue dans un délai raisonnable ou si la déclaration ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite (article 25).

Le Conseil d'administration est ainsi appelé à procéder à un examen approfondi des réclamations dont il est saisi par une organisation professionnelle intéressée. L'importance que les auteurs de la Constitution ont attachée à cette procédure est mise en relief par le paragraphe 5 de l'article 26, aux termes duquel le gouvernement mis en cause pourra désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil, s'il n'est pas déjà régulièrement représenté au sein de celui-ci.

L'application de ces dispositions de la Constitution fait l'objet d'un règlement spécial adopté à cet effet par le Conseil d'administration. Mentionnons-en particulièrement les points suivants :

L'ensemble des mesures de procédure relatives à une réclamation est confidentiel jusqu'à ce que le Conseil d'administration ait pris une décision finale. Les débats du Conseil relatifs à ces mesures ont lieu en séance privée.

Le Conseil examine d'abord la recevabilité de la réclamation. Si cette dernière est conforme aux conditions de forme requises, le Conseil procède à l'examen quant au fond.

Dès qu'il est saisi d'une réclamation, il désigne un comité de trois personnes pour lui présenter, avant toute décision, des propositions au sujet des mesures à prendre à l'occasion de chacune des phases de la procédure. Le comité est composé de trois membres du Conseil appartenant respectivement aux groupes gouvernemental, patronal et ouvrier. Aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, ni aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle, auteur de la réclamation, ne pourront faire partie du comité.

b) *Plaintes.*

La procédure prévue à l'article 26 de la Constitution relative aux plaintes peut être engagée dans les trois hypothèses suivantes :

1) En premier lieu, chacun des Membres a le droit de déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée.

2) En second lieu, le Conseil d'administration, qu'il ait été saisi du cas par un de ses membres ou par un tiers, par exemple une organisation professionnelle, peut engager la procédure d'office. On remarquera que, dans cette hypothèse, la procédure de l'article 26 pourra faire suite à celle prévue par les articles 24 et 25 examinés plus haut.

3) Enfin, le Conseil d'administration peut engager la procédure sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Soulignons à ce propos que tout délégué gouvernemental, ouvrier ou patronal, quel que soit le pays auquel il appartient, possède ce droit de plainte.

La procédure de plainte passe par les stades suivants :

En premier lieu, le Conseil d'administration peut examiner le cas d'après la méthode de l'article 24, c'est-à-dire transmettre la plainte au gouvernement mis en cause et demander une réponse. Au cas où il ne reçoit pas de réponse ou une réponse insuffisante, ou encore si d'emblée il n'estime pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement intéressé, le Conseil d'administration pourra former une commission d'enquête chargée d'étudier la question et de faire rapport. Dans ce cas encore, le gouvernement mis en cause, s'il n'est pas représenté au Conseil, a le droit de désigner un délégué pour participer aux délibérations.

Aux termes de la Constitution amendée en 1946, le Conseil est entièrement libre de constituer la commission d'enquête comme bon lui semble. La commission d'enquête aura pour mission d'examiner le cas et tout gouvernement, qu'il soit intéressé ou non à l'affaire, est tenu de mettre à sa disposition toutes informations qui se trouveraient en sa possession relativement à l'objet de la plainte (article 27).

La commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, devra rédiger un rapport dans lequel elle consignera ses constatations, sur tous les points de fait permettant de préciser

la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et quant au délai dans lequel ces mesures devraient être prises (article 28).

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera le rapport de la commission d'enquête au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés dans le différend et en assurera la publication (article 29, paragraphe 1).

Chacun des gouvernements intéressés devra déclarer dans un délai de trois mois s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de justice (article 29, paragraphe 2). Celle-ci peut confirmer, amender ou annuler les conclusions ou recommandations de la commission d'enquête ; sa décision est définitive (articles 31 et 32).

Au cas où l'Etat Membre ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations de la commission d'enquête ou à la décision de la Cour, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de la recommandation (article 33).

Une dernière disposition, enfin, a trait à la procédure que le gouvernement mis en cause peut engager pour démontrer qu'il s'est conformé aux dispositions de la convention après avoir pris les mesures de redressement nécessaires et pour faire rapporter, le cas échéant, les mesures prises en vertu de l'article 33.

Il a semblé nécessaire de rappeler au préalable les principales dispositions de la Constitution afin de permettre à la Conférence de juger dans quelle mesure elles répondent aux demandes formulées dans les propositions de la Fédération syndicale mondiale et de la Fédération américaine du travail, ainsi qu'aux préoccupations exprimées dans la résolution adoptée par la Conférence lors de sa 30me session.

La Conférence se rappellera qu'une des principales demandes formulées par la Fédération syndicale mondiale portait sur l'institution d'un organisme permanent de contrôle sur l'application du droit syndical.

Or, comme on vient de le voir — toujours dans l'hypothèse d'une convention internationale adoptée par la Conférence et entrée effectivement en vigueur —, l'Organisation internationale du Travail constitue en quelque sorte elle-même cet organisme permanent de contrôle. Tous ses organes y participent directe-

ment : le Conseil d'administration qui se trouve au centre de la procédure de contrôle, la commission d'experts chargée d'examiner les rapports sur l'application des conventions soumis par les Etats Membres, la commission d'enquête prévue par l'article 26 et en dernier lieu la Conférence internationale du Travail chargée de soumettre les rapports fournis par les gouvernements à un scrutin sévère et public.

D'autre part, la Cour internationale de Justice peut intervenir si un Etat y a recours.

En second lieu, la Fédération syndicale mondiale a demandé, dans sa résolution soumise au Conseil économique et social, que la Commission de contrôle de la liberté syndicale soit dotée de deux fonctions essentielles : 1) celle de procéder à des enquêtes et 2) celle de saisir le Conseil économique et social de recommandations.

Or, ici encore, le mécanisme de contrôle institué par la Constitution ne comporte pas seulement ces deux pouvoirs mais prévoit aussi une procédure à la fois nuancée et souple pour les mettre en pratique, et cela compte tenu de tous les intérêts en cause.

En effet, en imposant aux gouvernements l'obligation de présenter régulièrement des rapports sur l'application des conventions, l'Organisation internationale du Travail est en mesure d'exercer un contrôle continu et permanent sur la situation de fait et de droit des pays liés par la convention.

De plus, en vertu des procédures de réclamations et de plaintes prévues aux articles 23 et 26, l'Organisation internationale du Travail a la possibilité d'entreprendre des enquêtes en cas de prétendue violation d'une convention internationale et, le cas échéant, de prendre des mesures de redressement. Il est vrai que, jusqu'à présent, ces dispositions n'ont guère été invoquées, et cela pour la raison sans doute que les autres mesures de contrôle se sont, dans l'ensemble, révélées suffisamment efficaces pour assurer le respect des engagements contractés par les Etats. Mais rien n'empêche qu'elles le soient dans l'avenir. Nous avons rappelé ci-dessus que c'est précisément à propos de la liberté syndicale que dans le passé les organisations professionnelles ont réclamé des enquêtes sur place. Si l'Organisation internationale du Travail n'a pu donner suite à ces demandes, ce n'était pas en raison de l'insuffisance du texte de la Constitution, mais bien parce qu'il n'existait pas, à l'époque, de convention internationale sur la liberté syndicale.

Il importe de souligner encore une fois à ce propos que la mise en œuvre de la procédure de contrôle repose dans une très large

mesure sur les organisations professionnelles elles-mêmes dont le rôle en cette matière est en effet de toute première importance. Rappelons que grâce à la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail, les organisations ouvrières et patronales participent de plein droit à tous les stades de la procédure ; elles sont représentées dans tous les organes de contrôle ; elles reçoivent copie des rapports des gouvernements ; elles sont en mesure d'engager la procédure de réclamation et, par l'intermédiaire de leurs représentants au Conseil ou à la Conférence, celle des plaintes. Bref, il dépend des organisations de rendre effectives les dispositions de la Constitution en matière de contrôle et d'application des conventions.

Mais le principal mérite du contrôle institué par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail réside dans le fait qu'il représente un système de contrôle accepté par les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail. Il apporte de ce fait une solution adéquate au problème de la souveraineté des Etats dont la résolution adoptée par la Conférence à sa 30me session a souligné à juste titre l'importance. Or, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, qui est comme on le sait un instrument juridique obligatoire, lie tous les Etats Membres qui l'ont acceptée. Par conséquent, aucun Etat ne pourra se soustraire aux obligations découlant du texte auquel il a souscrit, engagement qui n'enfreint pas la souveraineté nationale mais qui résulte précisément, comme il a été clairement défini par de nombreuses décisions de la Cour permanente de Justice internationale, de l'exercice normal de la souveraineté dans une communauté internationale organisée.

De plus, c'est la Constitution de l'Organisation internationale du Travail qui donne autorité aux divers organismes investis du contrôle, règle leur compétence, délimite leurs attributions et pouvoirs et détermine les droits et obligations des Etats aussi bien que ceux des organisations professionnelles. C'est dire que les difficultés majeures mentionnées dans la résolution adoptée par la Conférence à sa 30me session se trouvent écartées d'emblée si l'on s'en tient au mécanisme de contrôle prévu par la Constitution.

Il importe toutefois de rappeler à ce propos la réserve que nous avons déjà faite auparavant, à savoir : pour que le mécanisme du contrôle prévu par la Constitution puisse entrer en jeu, il faut que la Conférence ait effectivement adopté une convention internationale garantissant la liberté syndicale, que cette convention ait

été ratifiée par les Etats Membres et qu'elle soit définitivement entrée en vigueur.

Sans doute cette dernière condition limite-t-elle la portée du contrôle aux Etats qui ont volontairement adopté et ratifié une convention sur la liberté syndicale. Or, le rythme des ratifications peut être relativement lent et certains pays, qui n'accordent pas aux travailleurs et aux employeurs la pleine liberté syndicale, peuvent hésiter à ratifier la convention précisément pour se soustraire au contrôle international. Or, c'est pour ces Etats que le contrôle assumerait sa véritable signification.

De plus, comme le souligne également la résolution adoptée par la Conférence lors de sa 30me session, certains Etats ne font pas partie de l'Organisation internationale du Travail, tout en étant Membres de l'Organisation des Nations Unies. Il va de soi que les Etats non Membres de l'Organisation internationale du Travail ne sont pas liés par les obligations qui découlent de sa Constitution ni par celles qui résultent d'une convention internationale sur la liberté syndicale.

La question se pose dès lors de savoir si l'institution, sous les auspices à la fois de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation des Nations Unies, n'offrirait pas de possibilité de contrôle plus efficace sur l'application du principe de la liberté syndicale. Pour être en mesure de répondre à cette question, il importe donc d'examiner brièvement les pouvoirs dont disposent, en cette matière, les divers organismes des Nations Unies.

Les pouvoirs des Nations Unies

En procédant à l'examen des moyens d'intervention des divers organismes des Nations Unies, on s'en tiendra naturellement aux dispositions de la Charte qui se rapportent directement à l'objet de notre étude. On passera donc sous silence — parce que entièrement hors de cause ici — les pouvoirs du Conseil de Sécurité dans le domaine du maintien de la paix internationale.

On sait que c'est notamment l'article 55 de la Charte des Nations Unies qui détermine la compétence des Nations Unies, tant dans le domaine de la politique économique et sociale, que dans celui de la protection des droits de l'homme.

Aux termes de cet article, les Nations Unies devront favoriser *inter alia* :

a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique et social, et,

c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'article 56 dispose en outre :

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

L'Assemblée générale des Nations Unies et, sous son contrôle, le Conseil économique et social, sont chargés de remplir ces fonctions (article 60). Le Conseil économique et social a institué, en application de l'article 68 de la Charte, la Commission des droits de l'homme pour l'aider dans l'accomplissement d'une partie de ces fonctions.

1. *Pouvoirs de l'Assemblée générale*

Aux termes de l'article 10, l'Assemblée générale peut discuter toutes questions qui entrent dans le cadre de la Charte et formuler à leur sujet des recommandations.

Aux termes de l'article 13, l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue notamment de développer la coopération internationale dans les domaines économique, et social, et de faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Aux termes de l'article 14,

...l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies.

Signalons, de plus, que l'Assemblée générale peut aussi adopter des conventions.

2. *Pouvoirs du Conseil économique et social*

La compétence du Conseil économique et social est définie dans des termes similaires.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 62 de la Charte, le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales d'ordre économique et social et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée, aux Membres et aux institutions spécialisées. Il peut notamment faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, le Conseil peut, sur des questions de sa compétence, préparer des projets de conventions pour les soumettre à l'Assemblée.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 64, le Conseil peut en outre prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les Membres et les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale, sur des objets relevant de la compétence du Conseil.

Notons, à ce propos, que l'Assemblée générale, à sa deuxième session (septembre-octobre 1947), a recommandé que le Secrétaire général fasse rapport chaque année au Conseil économique et social et que celui-ci fasse à son tour rapport à l'Assemblée générale sur les mesures prises par les gouvernements des Etats Membres pour appliquer ces recommandations. Le Secrétaire général a en outre fait part de son intention d'entreprendre les démarches nécessaires pour recevoir chaque année des gouvernements des Etats Membres les renseignements demandés.

Il ressort de ces dispositions de la Charte que, dans le domaine économique et social, les Nations Unies possèdent, en dehors des pouvoirs d'étude et de coordination de l'activité des institutions spécialisées, deux moyens d'action principaux : 1) l'adoption de recommandations et 2) l'adoption de conventions.

En ce qui concerne les recommandations, il importe de noter que celles-ci ne créent pas d'obligations juridiques pour les Etats. Elles ne peuvent être assimilées aux recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail qui, aux termes de l'article 19, alinéa 6 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, tel qu'amendé, doivent être communiquées à tous les Membres pour examen en vue de leur faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement. Les Membres de l'Organisation internationale du Travail doivent soumettre ces recommandations aux autorités compétentes en vue de les transformer en

lois ou de prendre des mesures d'un autre ordre. Ils doivent en outre informer le Directeur général du Bureau international du Travail sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet des recommandations, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions des recommandations, et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de les adopter ou de les appliquer.

Quant aux conventions que le Conseil économique et social peut préparer et soumettre à l'adoption de l'Assemblée, il importe de souligner ici encore que la Charte des Nations Unies ne prévoit pas, comme la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une procédure spéciale pour l'adoption de conventions qui devront être soumises aux Etats Membres.

La Charte n'impose pas aux Etats Membres, comme la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, l'obligation de soumettre les accords internationaux adoptés aux autorités compétentes pour ratification. Enfin, la Charte, contrairement à la Constitution, ne prévoit pas de mécanisme international de contrôle qui pourrait être mis en application dès l'entrée en vigueur d'une convention.

3. *Les travaux de la Commission des droits de l'homme*

La situation juridique que nous venons de caractériser en quelques mots a été pleinement mise en lumière par les délibérations de la Commission des droits de l'homme chargée, comme on le sait, d'élaborer la Charte des droits de l'homme. Les travaux de la Commission des droits de l'homme se poursuivent à l'heure actuelle et il serait, partant, prématuré d'en tirer des conclusions définitives.

Toutefois, il est apparu à la Commission qui s'est réunie en sa seconde session en décembre 1947 à Genève, qu'il ne suffirait pas d'établir une simple déclaration des droits de l'homme, mais qu'il fallait également préparer une convention sur les droits de l'homme, seule susceptible de créer des obligations internationales précises. De plus, c'est seulement en fonction d'une telle convention internationale à établir qu'un mécanisme de contrôle international sur son application pourrait être institué.

Et c'est en tenant compte de cette triple mission que la Commis-

sion a soumis au Conseil économique et social ainsi qu'aux Etats Membres un rapport [1] comportant trois propositions distinctes :

1) Un projet de Déclaration internationale des droits de l'homme [2].

2) Un projet de Pacte international (convention internationale) relatif aux droits de l'homme [3].

3) Un rapport relatif aux mesures d'application du Pacte [4].

C'est le groupe du travail chargé de faire des suggestions sur la mise en œuvre du Pacte (convention) qui a été plus particulièrement chargé d'examiner le mécanisme de contrôle quant à l'application d'une éventuelle convention sur les droits de l'homme. Il a défini sa tâche dans les termes suivants :

> Le groupe a estimé que son mandat s'étendait certainement à l'étude des mesures d'application d'une ou de plusieurs conventions éventuelles sur les droits de l'homme. Il est même arrivé à la conclusion que le problème de la mise en œuvre concernait beaucoup plus la Convention que la Déclaration. Il importe de rappeler, en effet, que celle-ci est destinée à revêtir, en dernière analyse, la forme d'une recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies, et qu'elle n'a, par conséquent, aucun caractère obligatoire proprement dit. Il a paru dès lors au groupe du travail qu'il y avait une impossibilité manifeste à envisager des mesures tendant à l'exécution d'un engagement qui n'en est pas un [5].

Sans pouvoir faire ici une analyse détaillée du rapport très substantiel du groupe du travail de la mise en œuvre, il importe toutefois de signaler les deux problèmes qui ont plus particulièrement retenu son attention, à savoir : 1) l'institution d'un Comité permanent des pétitions, 2) l'institution d'une juridiction internationale des droits de l'homme.

a) *Comité permanent des pétitions.*

Un des problèmes centraux de la mise en œuvre des droits de l'homme est — dans l'esprit du groupe du travail — celui des « pétitions ». Il lui est apparu qu'une liberté fondamentale n'est effectivement garantie que si son bénéficiaire a le moyen de saisir

---

[1] NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/600, 17 déc. 1947.

[2] *Ibid.*, annexe A.

[3] *Ibid.*, annexe B.

[4] *Ibid.*, annexe C.

[5] *Ibid.*, p. 46.

une autorité indépendante de toute violation de ses droits et de s'adresser au besoin à une autorité internationale dans le cas où cette violation n'aurait pas été redressée par les autorités nationales. Or, le groupe du travail est arrivé à la conclusion qu'un véritable droit de pétition (abstraction faite des informations non officielles) n'est concevable qu'en fonction d'une convention internationale ratifiée par les différents pays. « Il sera limité, lit-on dans le rapport, dans son extension territoriale, aux seuls Etats qui auront ratifié la convention l'établissant... Effectivement, nous sommes alors sur le plan conventionnel et, par définition, le nouveau système ne pourra lier que les parties à la convention. » Le rapport poursuit : « Divers membres du groupe du travail ont exprimé le regret de cette situation mais ils ont dû s'incliner devant cette notion juridique aussi impérative qu'élémentaire [1]. »

Mais dans ces limites, le droit de pétition devrait être accordé non seulement aux Etats, mais également aux associations, aux individus et aux groupes d'individus ressortissant aux Etats parties à la convention. Le terme « associations » devrait comprendre, dans l'opinion du groupe du travail, des organisations nationales et internationales « pour autant qu'elles aient leur origine dans un ou des pays dont les gouvernements auraient ratifié la convention ».

Afin de veiller à l'application effective des dispositions de la convention relative aux droits de l'homme, le Conseil économique et social devrait instituer un comité permanent, un « Comité des pétitions » composé de personnes qualifiées et indépendantes choisies par le Conseil sur des listes présentées par les Etats parties à la convention. Ce comité devrait constituer la documentation nécessaire, donc suivre l'évolution internationale du problème, recevoir des pétitions — un sous-comité devrait en faire le tri préliminaire — et s'efforcer de redresser toute violation par la voie de négociations.

Le rapport souligne que le comité devrait avoir essentiellement une mission de conciliation et non pas une mission d'arbitre, et encore moins une mission de juge. L'examen des pétitions devrait se faire en séance privée, mais le comité devrait avoir le droit de présenter des rapports à la Commission des droits de l'homme qui pourrait, si elle le jugeait opportun, rendre publics les rapports qu'elle recevrait.

---

[1] *Ibid.*, p. 57.

b) *Etablissement d'une instance juridictionnelle en matière de droits de l'homme.*

Le groupe de la mise en œuvre de la Commission des droits de l'homme a également examiné diverses propositions qui lui étaient soumises et qui tendaient à compléter et en quelque sorte à couronner le mécanisme général des droits de l'homme par la possibilité de recourir à une cour internationale. Ces propositions ont donné lieu à de nombreuses divergences de vues, non seulement en ce qui concerne la forme que devrait prendre la juridiction internationale (la commission devrait-elle charger la Cour internationale de Justice de cette tâche en créant éventuellement dans son sein une chambre spéciale des droits de l'homme ou prévoir l'institution d'un nouvel organisme judiciaire international ?) et la nature des décisions (simple avis consultatif ou arrêt judiciaire obligatoire muni de sanctions) mais également quant au principe même de l'institution d'une juridiction internationale.

Le principal mérite de cette proposition est d'avoir « pensé le problème jusqu'au bout », en soulignant que la logique d'un système de protection internationale des droits fondamentaux réclamait en plus d'une première instance de conciliation (Comité des pétitions) une instance de juridiction proprement dite investie du pouvoir de rendre des sentences obligatoires et exécutoires, sans se préoccuper pour l'instant des difficultés de réalisation pratique d'un tel système.

La représentante des Etats-Unis a fait notamment observer qu'une proposition de ce genre devrait faire l'objet d'un examen très approfondi et qu'on ne saurait lui donner effet dans un avenir prochain. Elle a, de plus, exprimé les doutes les plus graves quant à l'opportunité de rendre encore plus difficile aux Etats Membres la ratification de la convention sur les droits de l'homme en y insérant des dispositions sur un éventuel tribunal international [1].

Conclusions

Il résulte de l'analyse qui précède que des mesures préalables — à savoir l'adoption de conventions internationales et leur ratification — sont indispensables à l'établissement d'un système international de protection des droits de l'homme comprenant la

[1] *Ibid.*, p. 64.

liberté d'association, qui englobe elle-même la liberté syndicale.

En ce qui concerne spécialement la liberté syndicale, la Conférence internationale du Travail est appelée à adopter une convention (ou plusieurs conventions). Une fois la ou les conventions entrées en vigueur, le système de contrôle prévu par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail s'appliquerait automatiquement.

On pourrait, par conséquent, soutenir qu'il serait ainsi donné satisfaction automatiquement au désir formulé par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail, désir qui est exprimé également dans la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session, à savoir qu'il devrait exister un organisme permanent chargé d'assurer le respect effectif de la liberté syndicale ; on pourrait en conclure en conséquence qu'aux fins d'instituer un organisme international spécial pour remplir cette fonction, il ne serait pas nécessaire de prévoir entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies une collaboration spéciale telle que celle qui a été préconisée par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale.

S'il est vrai que les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail peuvent fournir des garanties efficaces pour l'application de conventions ratifiées établissant des normes internationales, on peut se demander si, lorsqu'il s'agit d'une ou de plusieurs conventions traitant de la liberté syndicale, il n'est pas désirable et même nécessaire de prévoir quelque organisme supplémentaire si l'on veut que la liberté syndicale soit pleinement sauvegardée.

Dans le cas de ce que l'on pourrait appeler les conventions ordinaires de l'Organisation internationale du Travail, il est relativement facile de déterminer si une infraction présumée aux obligations découlant d'une convention est quelque chose qui entre pleinement ou non dans le cadre de la convention. Bien que la liberté syndicale puisse être définie dans une convention de l'Organisation internationale du Travail, les possibilités pratiques de son exercice effectif seront affectées par la possibilité d'exercer d'autres droits d'un caractère plus général. Par exemple, l'exercice de la liberté syndicale pourrait être rendu inefficace par une atteinte portée au droit de tenir des réunions publiques, au droit de parler librement, au droit de distribuer des publications, etc. Il pourrait donc y avoir un net avantage, pour traiter des cas dans lesquels plusieurs éléments interviennent, à élaborer quelque mécanisme en consulta-

tion avec la Commission des droits de l'homme. Il paraît en tout cas évident que la question mérite d'être explorée ; le Conseil d'administration se propose, si la Conférence est d'accord, d'entreprendre les consultations avec les Nations Unies qui étaient envisagées dans les résolutions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, ainsi que dans la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa dernière session.

Puisque, comme il a été indiqué plus haut, la première mesure indispensable est l'adoption d'une convention portant sur la substance même de la liberté syndicale et la ratification de cette convention, puisque, d'autre part, un certain intervalle devra nécessairement s'écouler avant que l'on ait obtenu un nombre appréciable de ratifications de la convention que la Conférence adoptera vraisemblablement à la présente session, l'élaboration de la procédure qui vient d'être suggérée n'entraînerait aucune perte de temps. Il convient de se rappeler en outre que, même si un organisme spécial était édifié en collaboration avec les Nations Unies, l'existence d'un tel organisme n'annulerait pas les garanties d'application effective des conventions de l'Organisation internationale du Travail qui sont prévues par la Constitution de cette Organisation, et qui ne peuvent être ni abrogées ni suspendues. Tout nouvel organisme aurait une valeur toute particulière dans les cas où une atteinte réelle à la liberté syndicale résulterait indirectement d'une atteinte portée à d'autres droits sans l'exercice effectif desquels la convention de l'Organisation internationale du Travail pourrait devenir lettre morte. Un tel organisme mixte aurait également l'avantage d'instituer une forme particulièrement précieuse de collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies, de manifester de façon pratique la détermination des Nations Unies de renforcer le réseau des obligations internationales et de seconder les efforts de l'Organisation internationale du Travail par la grande autorité morale que peuvent exercer les Nations Unies.

* * *

Si la Conférence adopte ces suggestions, elle voudra sans doute charger le Conseil d'administration de prendre toutes mesures utiles pour leur donner effet.

Document n° 161

CIT, 31e session, 1948, Compte rendu des travaux, Premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, pp. 238-245

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, 1950

Interprétation : M. LALL *(délégué gouvernemental, Inde ; président et rapporteur de la Commission des finances des représentants gouvernementaux)* — J'ai l'honneur de présenter à la Conférence le premier rapport de la Commission des finances des représentants gouvernementaux. Ce rapport traite de questions d'ordre administratif, et j'aurai peu de choses à ajouter. J'aimerais toutefois attirer l'attention de la Conférence sur deux points importants.

La première partie du rapport concerne les arriérés de paiements de contributions de certains Etats : la Hongrie, le Libéria et la Bulgarie. La Commission, à ce sujet, présente à la Conférence des propositions qui, à son avis, permettraient d'apporter la meilleure solution à ces différents cas.

La Commission a noté qu'il y a cinq Membres de l'Organisation dont le montant des arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par ces Membres pour les deux années complètes écoulées. Selon la Constitution, ils ne peuvent pas prendre part aux votes, à moins qu'ils n'y soient autorisés par la Conférence, à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents. Il s'agit donc, et nous le soulignons dans le rapport, d'une décision importante.

La Commission a examiné d'une manière approfondie le cas de la Bulgarie, qui est le seul de ces pays qui soit représenté à la Conférence. Ayant constaté que ce pays fait de réels efforts pour liquider ses arriérés et rétablir sa situation financière sur une base stable, elle est arrivée à la conclusion que la Conférence devrait autoriser la Bulgarie à prendre part aux votes à la présente session de la Conférence.

Si le rapport de la Commission est adopté, la Conférence devra se prononcer, par un vote par appel nominal, sur la question.

Le rapport de la Commission vous présente également, en annexe, la situation du Compte d'avances. Ce fonds est nécessaire à l'Organisation internationale du Travail pour lui permettre d'y prélever les sommes nécessaires en attendant le versement des cotisations des Etats Membres. Jusqu'à présent, dix-huit pays seulement ont déposé des fonds dans ce compte d'avances. Cette année, les Etats-Unis y ont apporté leur contribution, et nous espérons beaucoup que d'autres Etats Membres permettront d'augmenter ce fonds, qui est absolument nécessaire à l'Organisation, car, je n'ai pas besoin de le rappeler, les cotisations des Etats Membres sont très souvent versées avec retard.

Le PRÉSIDENT — Personne ne demandant la parole, je considère que le rapport est adopté, étant entendu que la question du droit de la Bulgarie de participer aux votes à cette session de la Conférence fera l'objet, à 11 heures 45, d'un vote par appel nominal.

(Le rapport est adopté.)

PREMIER RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES [1]

Le PRÉSIDENT — Nous allons commencer la discussion du premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles.

M. JOUHAUX *(délégué des travailleurs, France ; rapporteur de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles)* — C'est en ma qualité de rapporteur du groupe ouvrier que je prends la parole sur cette question. Les représentants des travailleurs voteront la convention qui nous est soumise, mais je tiens à dire qu'ils ne la voteront pas sans certaines réserves. Il est bien certain que cette convention ne correspond pas au degré atteint par l'évolution du droit syndical dans le monde entier, et plus particulièrement dans nos pays. Il n'est pas douteux qu'elle comporte des lacunes, des insuffisances et même des dangers d'interprétation. Cependant, ayant constaté qu'un certain nombre de pays n'appliquaient pas, ou appliquaient de manière restrictive, la liberté syndicale sur leur propre territoire, nous estimons indispensable que la Conférence s'affirme sur une première convention, afin que la liberté syndicale, dans son stade primaire, puisse être respectée dans tous les pays. Mais il est bien évident qu'à cet égard, la situation de l'Organisation internationale du Travail n'est pas ce qu'elle devrait être. Depuis 1919, la liberté syndicale est inscrite dans le statut de notre Organisation ; depuis 1919, elle aurait dû être appliquée intégralement, et, dans ce domaine, la préoccupation du Bureau international du Travail devrait être simplement, à l'heure actuelle, de suivre l'évolution du droit syndical dans les divers pays, afin de marquer les progrès réalisés dans cette voie par l'ensemble des nations. Il n'en est pas ainsi. Quand nous comparons le texte de la convention avec la situation qui prévaut dans nos propres pays, nous sommes bien obligés de constater la différence considérable qui existe entre ce texte et les conquêtes déjà réalisées par nos organisations syndicales. Nous n'en sommes plus à la période des revendications primaires. A l'heure actuelle, nous en sommes à la revendication des droits de gestion en ce qui concerne les économies nationales. Nous avons accepté des devoirs dans la communauté nationale et nous avons, en conséquence, obtenu un certain nombre de droits. Ces droits sont loin d'être enregistrés dans la convention actuelle. Cependant, comme sur le plan législatif — national ou international — les droits acquis demeurent s'ils sont supérieurs aux stipulations d'une convention, nous n'avons aucun risque à courir en acceptant le texte qui nous est soumis.

[1] Voir *Troisième partie, Annexe X.*

Nous regrettons cependant que, dans les circonstances présentes, autant de particularismes, autant d'intérêts égoïstes, autant d'incompréhension se soient manifestés au cours de la discussion. Je voudrais dire à nos collègues employeurs qu'ils ne sont pas dans l'Organisation internationale du Travail pour défendre l'attachement à un passé révolu, mais bien pour servir le progrès. Je veux leur dire qu'ils n'ont pas à craindre les idées audacieuses, parce que c'est seulement dans l'audace de la pensée que résident l'avenir et le progrès. Lorsqu'ils parlent d'intérêt général, ils ne doivent pas seulement entendre leurs intérêts à eux, mais l'intérêt de la collectivité nationale qu'ils représentent et de la collectivité internationale avec laquelle ils collaborent. J'ose leur dire en toute sincérité que, si leur attachement au passé se maintenait sur le plan où il s'est manifesté à l'occasion de ces débats, ils risqueraient, agissant ainsi contre leur propre intérêt, de provoquer un désintéressement des travailleurs à l'égard de l'O.I.T.

Je voudrais dire aussi — parce que cela me pèse — aux représentants gouvernementaux que, vraiment, il y a, dans leur pensée et dans leur action, un attachement trop absolu à la souveraineté nationale. Sans doute, cette souveraineté nationale est une notion hautement respectable puisqu'elle est l'expression de l'indépendance. Mais il est tout de même insolite d'entendre, en 1948, les raisonnements qui sont tenus à ce propos — en 1948, c'est-à-dire près de trente ans après l'adoption de la Constitution de l'O.I.T., qui suppose un certain renoncement aux souverainetés nationales. Pour que l'Organisation joue son rôle, dans le sens du développement d'une législation sociale égale pour tous les pays, il est impérieusement nécessaire que ces souverainetés s'inclinent devant l'intérêt international, qui rejoint d'ailleurs les intérêts nationaux, si l'on veut, d'une part, lutter contre le *dumping* économique dont les gouvernements se plaignent avec raison, d'autre part, instaurer une paix économique, base de la paix tout court.

La convention actuelle sur la liberté syndicale traduit, en réalité, toutes ces incompréhensions. Il est regrettable que nous ne soyons pas en présence d'un texte qui, constatant le développement économique et, conséquemment, le développement du droit syndical, l'enregistre comme un élément dynamique qui apporte son substratum à l'O.I.T. pour lui permettre de poursuivre son action. Si l'O.I.T. veut rester — et elle le doit — le promoteur du progrès social, il faut que, hardiment, audacieusement, elle prenne la tête du mouvement sans craindre les idées nouvelles ; il faut qu'elle se détache des concepts révolus et rétrogrades pour essayer de préfigurer l'avenir.

Toutes ces considérations valent pour nous, travailleurs. Cependant, je le répète, nous voterons la convention, parce qu'elle est une condition première du progrès indispensable et continu dans la voie où il appartient à l'O.I.T. de s'engager.

Il est du devoir des pays les plus évolués d'aider au développement des économies encore attardées ; sinon, leurs propres réformes se trouveraient menacées. Il n'y a pas, dans l'O.I.T., de nations ou de groupes qui puissent s'exclure de l'ambiance générale ; il y a des nations qui doivent épauler les autres sur le chemin difficile qu'elles ont à franchir avant de parvenir à une économie supérieure et à la libération du travail. Qui nous dit aujourd'hui que le terme même qui a été atteint par certains pays sera le prototype de l'avenir ? Qui nous dit que ce n'est pas vers une forme intermédiaire, à l'heure présente exprimée par les nationalisations, que s'orientera l'évolution sociale de l'humanité — cette évolution progressiste, évoquée dès la naissance de l'industrialisme par un grand philosophe et économiste dont il est superflu de citer le nom et qui déclarait en substance : Si une théorie doit être absolue dans ses termes, son application doit tenir compte des réalités changeantes du milieu social ? Nous sommes aujourd'hui en pleine révolution économique internationale. Ce que nous devons souhaiter, c'est que les efforts de tous, au sein de l'O.I.T., tendent au développement de cette révolution pacificatrice et émancipatrice ; c'est qu'il soit compris que la base même de cette révolution est la collaboration consciente du travail, par ses organisations syndicales, dans l'exercice de la liberté. Car il ne saurait y avoir de devoirs sans droits.

Nous considérons que la liberté ne vaut pas seulement pour le plein développement de la personnalité humaine, mais que, dans les circonstances actuelles, elle doit être un aspect du droit public dans la complète indépendance de l'organisation syndicale. Si ce droit n'est pas écrit et respecté même dans la législation des économies les plus évoluées, un danger de régression sociale existera qui risquera de faire tourner le dos à l'émancipation recherchée.

Ainsi donc, les représentants des travailleurs voteront la convention actuelle, malgré toutes ses insuffisances, parce qu'elle représente, je le répète, un premier stade dans l'application d'une liberté indispensable au développement de l'humanité, parce qu'elle marque une première reconnaissance de l'impérieuse nécessité d'une participation des travailleurs, par l'intermédiaire de leurs organisations, à l'ensemble de l'évolution humaine et plus particulièrement de l'évolution économique. Nous la voterons parce qu'il est indispensable d'accorder cette liberté à ceux qui ne l'ont pas encore. Mais nous la voterons avec l'idée d'apporter dans la suite au développement de cette réforme toute la hardiesse qui convient afin que l'Organisation internationale du Travail prenne délibérément sa place à l'avant-garde de l'évolution.

M. CORNIL *(délégué des employeurs, Belgique ; rapporteur de la Commission*

de la liberté syndicale et des relations industrielles) — Le texte que vous avez sous les yeux traduit, aussi fidèlement qu'il est possible de le faire en raccourci, les débats qui se sont déroulés dans notre commission. Comme vous avez jugé bon de désigner trois rapporteurs, je me sens autorisé, comme l'a fait mon honorable prédécesseur, à me départir quelque peu de la stricte objectivité qui s'imposerait à un rapporteur unique.

Je me permettrai donc de vous préciser en quelques mots l'esprit dans lequel les employeurs ont participé à l'élaboration du texte de la convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Je m'excuse d'avance auprès de mes collègues du groupe des employeurs pour les éléments strictement personnels que j'introduirai inévitablement dans mon exposé. Il serait impossible d'exprimer un point de vue parfaitement commun à tous les employeurs ici représentés.

Si conscients que nous soyons de la nécessité de nous syndiquer entre employeurs, nous avons trop le respect de nos libertés individuelles pour exiger que nous nous conformions tous à une opinion moyenne, qui, par sa neutralité, perdrait tout relief et toute valeur humaine. Albert Thomas rappelait souvent dans ses discours ce qu'il appelait la comparaison du train, le train que les patrons lui reprochaient de vouloir faire marcher trop vite et à bord duquel ils s'attribuaient les fonctions de serre-freins. Albert Thomas mécanicien protestait contre les initiatives intempestives de ses serre-freins, et cependant il en reconnaissait toute l'utilité.

Je vous ai rappelé cette comparaison non seulement parce qu'elle est séduisante, mais surtout parce qu'elle me permettra de mettre en relief les progrès réalisés par l'O.I.T. depuis l'époque glorieuse de son premier Directeur.

Le train a fait du chemin ; trop, au gré de certains ; pas assez, au gré des autres. Aucun d'entre nous ne pourrait nier cependant la grandeur de l'œuvre accomplie.

Au départ, l'équipe que nous formons tous ici manquait d'homogénéité. Les serre-freins, craintifs devant l'inconnu, s'agrippaient sans doute trop nerveusement à leur volant. Par contre, chauffeurs et mécaniciens, grisés par les espoirs que le départ avait fait naître, négligeaient les obstacles les plus évidents et auraient volontiers débarqué sans façon les serre-freins trop timorés.

Petit à petit, chacun s'est adapté à son rôle et a appris à connaître et respecter celui des autres. Les serre-freins ont pris goût au voyage, les chauffeurs ont reconnu la nécessité de contrôler la pression et les mécaniciens ont le souci de maintenir le convoi sur les rails. L'esprit d'équipe est né et les fonctions de chaque groupe, aussi contradictoires qu'elles puissent paraître, sont dominées par l'objectif commun.

Certes, les avis sont encore très divers. On reprochera toujours aux serre-freins d'être trop prudents et les chauffeurs menaceront de faire sauter la chaudière par représaille. Ces conflits sont inévitables et même nécessaires. Ils sont cependant sans danger lorsque chacun est bien décidé à faire le voyage. Voilà, me semble-t-il, le plus sûr garant de l'avenir de notre Organisation. Cette volonté commune de faire le voyage ensemble ne s'est jamais manifestée de façon aussi éclatante qu'à l'occasion de l'élaboration du texte de la convention sur la liberté syndicale.

Les joutes oratoires dont le rapport qui vous est soumis est un fidèle résumé furent inspirées par les nécessités tactiques habituelles. Faisant abstraction de certaines passes d'armes qui constituent des moyens parfois fort utiles pour préciser telle ou telle interprétation, mais qui parfois aussi sont d'ordre purement tactique, on est frappé par la force avec laquelle apparaît le désir unanime d'aboutir. Employeurs et travailleurs ont abordé la discussion de ce projet de convention avec la même volonté d'aboutir. Les concessions importantes qui ont été faites de part et d'autre révèlent une confiance réciproque qui n'avait jamais eu l'occasion, je pense, de se révéler de façon aussi éclatante.

Pour les pays semblables à celui auquel j'appartiens, cette convention n'apporte rien qui ne soit déjà admis et reconnu depuis longtemps.

Cela ne diminue en rien la signification profonde de ce document, qui traduit d'une façon indiscutable la volonté commune des organisations de travailleurs et d'employeurs de se reconnaître mutuellement, de se respecter et de s'épauler en vue de développer ensemble le véritable progrès social.

Interprétation : M. GUZMAN *(délégué gouvernemental, Mexique ; rapporteur de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles)* — Il me serait difficile d'interpréter ici dans toute leur ampleur les différents points de vue exprimés par les délégués qui ont fait l'honneur à mon pays de me désigner comme rapporteur de cette importante Commission. Donc, sans prétendre vous exposer les différentes suggestions et propositions présentées par les membres de la Commission, en leur nom ou en celui de leur gouvernement, je voudrais faire remarquer que le gouvernement que je représente à cette Conférence n'avait pas d'autre désir que celui de voir concilier les intérêts des différents groupes.

On ne peut mettre en doute la bonne volonté des représentants gouvernementaux qui siègent à cette Conférence. Il y a eu ici certaines allusions au sujet de la souveraineté nationale ; or, nul n'ignore que le fait même d'assister à cette Conférence implique que l'on fait abstraction, dans un certain sens, d'une partie de la souveraineté nationale.

Quoi qu'il en soit, je veux faire remarquer que nous n'avons pas eu besoin de restreindre la souveraineté des gouvernements pour reconnaître aux classes travailleuses les droits et les privilèges qui leur sont dus.

En tant que représentant du gouvernement mexicain, je noterai simplement que la Constitution de mon pays a reconnu, avant même que soit fondée l'Organisation internationale du Travail, les droits que nous avons cherché à préciser ici, au sein de la Commission de la liberté syndicale. Cela dit, je veux croire que ni les employeurs ni les travailleurs ne mettront en doute la bonne volonté des délégués gouvernementaux à cette Conférence.

M. VEIGA *(délégué gouvernemental, Portugal)* — Le projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, tel qu'il a été adopté par la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, suscite de la part de mon gouvernement des observations que je suis obligé de porter à la connaissance de la Conférence.

Bien que le Portugal ait été représenté à ladite Commission, des motifs de force majeure ont empêché ses délégués de prendre part à ses travaux. Je profite donc de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour vous présenter les considérations suivantes :

Le gouvernement portugais estime que le projet de convention sacrifie l'efficacité de l'action syndicale à une conception abstraite de la liberté d'association, conception d'ordre politique et non pas professionnel, qu'il considère comme absolument inopérante en tant qu'élément de progrès social. Déjà, dans leurs réponses au questionnaire sur la liberté syndicale, plusieurs gouvernements ont formulé des réserves de la plus haute signification. L'Autriche, le Chili, la Chine, l'Equateur, la Hongrie, le Pakistan, la Suisse et l'Union sud-africaine ont souligné la nécessité de tenir compte des exigences de l'ordre public dans chaque pays et de respecter les dispositions réglementaires nationales concernant la constitution des associations professionnelles. D'autre part, la Bolivie, l'Equateur et l'Union sud-africaine se sont nettement prononcés dans le sens de l'exclusion des fonctionnaires publics de l'association syndicale.

L'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Egypte, l'Equateur, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union sud-africaine ont affirmé, en outre, d'une façon plus ou moins expresse, qu'il fallait éviter toute rédaction qui pourrait insinuer l'idée d'une concession du droit de grève aux fonctionnaires.

Le gouvernement portugais ne pouvait manquer de s'associer à ces réserves, même s'il ne devait pas prendre, en face du problème, la position qu'il tient à assumer.

L'aspect fondamental du problème réside dans la confusion que le projet de convention établit entre liberté syndicale et pluralité syndicale, et cela en usant de la formule qui donne aux employeurs et aux travailleurs le droit de constituer des organisations de leur choix, selon l'expression de l'article 2 dudit projet.

A notre avis, la liberté syndicale n'entraîne pas la pluralité syndicale, c'est-à-dire la multiplicité d'organisations dans la même branche professionnelle et pour la même région. Par liberté syndicale, on doit entendre le droit, reconnu aux patrons et aux travailleurs, de s'organiser pour la défense de leurs intérêts professionnels en syndicats de libre affiliation ayant les pouvoirs requis à cet effet. Cela n'implique nullement la pluralité syndicale, qui est une chose bien différente, et en réalité incompatible avec les fins mêmes de l'organisation professionnelle. Cependant, c'est à cette pluralité que l'on aboutit lorsqu'on identifie la liberté syndicale au droit illimité et indéterminé, que l'on prétend reconnaître aux travailleurs et aux entreprises, de former des syndicats suivant leur libre arbitre et de s'y affilier selon leurs préférences d'ordre confessionnel ou politique.

Ce qui compte effectivement pour la défense des intérêts professionnels, ce ne sont pas les associations multiples et fragmentaires. Ce qui importe vraiment, c'est la libre constitution d'associations qui soient réellement représentatives des catégories intéressées et qui jouissent de l'autorité et du prestige indispensables au progrès de la réglementation des relations industrielles.

C'est précisément l'un de ces cas où le politique et le social se contredisent dans la mesure où ils se proposent d'atteindre des objectifs divergents. Tandis que la première préoccupation du politique se trouve inspirée par la garantie du droit d'opinion, la préoccupation fondamentale du social ne peut être autre que la réalisation de la paix civile par la justice dans les rapports entre les différents éléments de la production.

Les observations de la Nouvelle-Zélande et de l'Union sud-africaine, dans leurs réponses au questionnaire, nous paraissent tout a fait justifiées quand elles attirent l'attention sur la nécessité de faire obstacle à la multiplicité des syndicats et sur les risques que celle-ci comporte. Dans son essence, le principe syndical ne peut s'accommoder de la pluralité syndicale. La pluralité écarte les associations de leurs objectifs professionnels pour y introduire l'esprit de parti, en les intégrant dans le mécanisme politique et en les transformant très souvent en éléments d'agitation dangereuse et stérile. Les syndicats doivent appartenir aux professions, aux travailleurs, aux entreprises et non pas aux partis. Et cela n'est pas possible quand on proclame une liberté syndicale qui impose, comme une servitude irrémédiable, la dispersion des efforts et l'émiettement des organisations.

Quant à nous, c'est sur le plan des conventions collectives du travail que nous voyons se projeter l'action constructive des syndicats. Et il est aisé de découvrir les difficultés insurmontables qui découlent de la multiplicité des organismes dans la même branche professionnelle, multiplicité qui limite la portée des instruments contractuels et leur efficacité, et entraîne l'indétermination du droit applicable. L'idée de la pluralité dans l'organisation syndicale répugne à l'essence, à l'esprit même de la convention collective. Le but du contrat collectif est de mettre le travailleur sur un pied d'égalité avec l'employeur, en le libérant de l'élément de faiblesse qui résulte de sa moindre capacité de résistance quand il agit individuellement. Il est évident que ce but n'est pas atteint lorsque les syndicats se multiplient.

Tandis que, du côté patronal, on constate une tendance générale et constante vers l'organisation unitaire, il n'en est pas de même pour les travailleurs, qui, sous l'influence des idées dont nous dénonçons le danger, auront toujours tendance à multiplier leurs organisations.

Ainsi, nous aurons, d'une part, des syndicats patronaux forts et unis, et, d'autre part, des syndicats ouvriers multiples et faibles. La question aura été seulement déviée et transférée du plan de la concurrence entre individus sur le plan de la concurrence entre organisations, aux dépens des intérêts réels des travailleurs.

C'est précisément l'observation des résultats du mouvement syndical dans le monde, auxquels je viens de faire allusion, et l'expérience acquise à cet égard dans mon pays, qui ont amené le Portugal à adopter un système réaliste, qui, d'une part, écarte les inconvénients de la formule abstraite de l'organisation professionnelle et, d'autre part, souvegarde le vrai principe de la liberté syndicale.

Ce système repose essentiellement sur trois principes :

D'abord, celui de la constitution des organisations professionnelles sur l'initiative des intéressés. Les employeurs et les travailleurs sont libres de constituer ou de ne pas constituer leurs syndicats, mais, une fois constitué un syndicat d'employeurs ou de travailleurs dans une branche d'activité ou profession et pour une région déterminée, un autre syndicat ne peut être légalement reconnu pour la même activité ou profession et dans la même région. C'est, au fond, en application d'un principe analogue que, dans d'autres pays, comme l'Australie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine, l'enregistrement des syndicats n'est accordé qu'à une seule organisation représentative dans chaque industrie, en vue de la conclusion de conventions collectives.

Deuxièmement, le système portugais consacre le principe de la liberté d'association, c'est-à-dire qu'il reconnaît à tous les employeurs et à tous les travailleurs la faculté de s'affilier ou de ne pas s'affilier aux organisations constituées. La loi s'oppose expressément à toute clause ou mesure de nature à limiter cette liberté ou à entraver son exercice.

En troisième lieu, la loi portugaise reconnaît aux organisations la personnalité juridique et l'autonomie administrative. Les organisations ont le droit d'élaborer leurs propres statuts et règlements, d'élire leurs représentants et d'organiser leur gestion, pourvu qu'elles se conforment aux règles générales prescrites par la loi.

C'est grâce à ce système que nous avons aujourd'hui des organisations syndicales fortes et efficientes qui englobent la plupart des travailleurs portugais, et que, dans le domaine des conventions collectives, une œuvre hautement féconde et constructive a été accomplie, parce que les organisations se sont bornées à l'étude et à la défense des intérêts professionnels, sans préjugés d'ordre confessionnel ou politique.

En vérité, nous ne voulons pas imposer notre système aux autres peuples. Mais nous regrettons sincèrement que le projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical tel qu'il est soumis à la Conférence ne soit pas suffisamment souple et équilibré, de façon à permettre son acceptation par le gouvernement portugais.

M. ALTMAN *(délégué gouvernemental, Pologne)* — La délégation polonaise regrette de ne pas pouvoir voter pour le projet de convention — bien entendu pour des raisons d'un tout autre ordre que celles qui ont été présentées tout à l'heure par le délégué du Portugal.

Je tiens à déclarer que la délégation polonaise s'abstiendra dans le vote sur l'ensemble du projet de convention concernant la liberté syndicale. Nous sommes d'avis que ce projet ne donne pas satisfaction aux revendications légitimes du mouvement syndical telles qu'elles ont été présentées au Conseil économique et social des Nations Unies par la Fédération syndicale mondiale, et nous pensons que c'était le devoir de l'Organisation internationale du Travail de donner pleine satisfaction à ces revendications.

Au cours des travaux de la Commission, la délégation polonaise a présenté quelques amendements de principe. La plupart de ces amendements ont été rejetés par la majorité de la Commission. En conséquence des travaux de la Commission, non seulement le texte du Bureau, qui nous paraissait insuffisant, n'a pas été amélioré, mais, au contraire, on a introduit dans le texte originel des modifications qui ont, de façon extrêmement nette, abouti à restreindre le principe même de la liberté syndicale.

C'est pour ces raisons que la délégation gouvernementale polonaise s'abstiendra dans le vote sur la convention. Le délégué ouvrier polonais et le délégué employeur polonais m'ont autorisé à vous faire savoir qu'ils s'associent à cette déclaration.

Interprétation : M. MESTITZ *(conseiller technique gouvernemental, Tchécoslovaquie)* — Après avoir consulté les membres employeurs et travailleurs de notre délégation, je voudrais déclarer ici, au nom du gouvernement tchécoslovaque, que, pour les raisons si importantes qui viennent d'être exposées par le délégué gouvernemental de Pologne, la délégation de Tchécoslovaquie a décidé de s'abstenir de voter sur la convention concernant la liberté syndicale.

Interprétation : M. AGUIRRE *(délégué gouvernemental, Equateur)* — Je voudrais ajouter quelques précisions à une déclaration faite précédemment par mon collègue de la délégation gouvernementale de l'Equateur. Il a pu dire que le gouvernement de l'Equateur avait apporté certaines limitations au droit d'organisation en ce qui concerne les fonctionnaires publics. En réalité, c'est le précédent gouvernement qui avait, dans une communication adressée au Bureau international du Travail, indiqué qu'il existait certaines limitations de cette nature. Le gouvernement actuel, que je représente au sein de cette Conférence, m'a donné toute autorité pour défendre et maintenir la liberté syndicale sous tous ses aspects, car cette liberté est entièrement reconnue par notre Constitution et par notre législation du travail.

Cette attitude de soutien absolu de la liberté syndicale est celle que nous avons adoptée au sein de la Commission. Nous aurions voulu, à vrai dire, que le projet de convention sur la liberté syndicale fût plus complet et ne comportât pas certains éléments d'imprécision qui permettent des interprétations diverses et peuvent entraver l'exercice effectif du droit syndical.

La délégation de l'Equateur aurait préféré un projet meilleur et plus complet. Mais puisque nous ne disposons pas de ce texte parfait, nous voterons pour celui qui a été élaboré, parce qu'il marque un premier pas dans la bonne voie. Pour nous, la liberté syndicale constitue un droit aussi sacré que le droit à la vie lui-même. C'est pourquoi nous sommes disposés à lutter de toute notre énergie pour l'application réelle, vivante de ce droit, pour son application effective et intégrale.

Interprétation : M. MONGE *(délégué des travailleurs, Costa-Rica)* — Bien que nous soyons convaincu que le projet de convention sur la liberté syndicale est imparfait, nous le voterons, car nous considérons qu'il constitue un pas en avant vers la garantie du droit de libre association pour les travailleurs. Nous désirons que ce droit puisse être garanti à l'avenir d'une façon plus effective, car il constitue un droit inaliénable des travailleurs.

Nous ne sommes pas d'accord sur la limitation du droit d'association des travailleurs des services publics. En effet, nous voulons garantir la liberté d'association non pas à tel ou tel travailleur, non pas à tel ou tel individu, mais à l'homme en tant qu'homme.

Le PRÉSIDENT — Si personne ne demande plus la parole, je déclare close la discussion générale.

Nous allons procéder à l'adoption du projet de convention article par article. Nous commencerons par le préambule. Un amendement, présenté par M. Gemmill, délégué des employeurs de l'Union sud-africaine, propose de remplacer le quatrième paragraphe du préambule du projet de convention, ainsi libellé :

« Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est » une condition indispensable d'un progrès » soutenu », »

par le paragraphe suivant :

« Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la » liberté d'expression et d'association est » une condition indispensable d'un progrès » soutenu », et qu'elle a également proclamé que « les principes énoncés dans la » présente Déclaration sont pleinement » applicables à tous les peuples du monde » et que, si, dans les modalités de leur » application, il doit être dûment tenu » compte du degré de développement social » et économique de chaque peuple, leur » application progressive aux peuples qui » sont encore dépendants aussi bien qu'à » ceux qui ont atteint le stade où ils se » gouvernent eux-mêmes, intéresse l'en» semble du monde civilisé »... »

Interprétation : M. GEMMILL *(délégué des employeurs, Union sud-africaine)* — Vous remarquerez que le quatrième paragraphe du préambule contient une brève citation de la Déclaration de Philadelphie. L'amendement que je propose tend à l'adjonction de toute la partie V de cette Déclaration. Je tiens à souligner que le libellé proposé dans cet amendement a été adopté à l'unanimité par la Conférence en 1947, à Genève. Il figurait dans la résolution sur la liberté syndicale, qui, adoptée l'année dernière, a été envoyée au Conseil économique et social, approuvée par ce dernier, puis transmise à l'Assemblée générale des Nations Unies, et approuvée par celle-ci. Ce texte se trouvait également dans l'introduction au questionnaire sur la liberté syndicale adressé aux gouvernements par le Bureau. Dans leurs réponses, les gouvernements n'ont fait aucune objection à l'inclusion de ce paragraphe dans le préambule, bien qu'il ait été proposé d'insérer cette partie V de la Déclaration dans le texte même de la convention plutôt que dans le préambule. Or elle ne figure ni dans le préambule ni dans le texte, et le moins qu'on puisse dire, c'est que cette omission de la part du Bureau paraît surprenante. Je présente donc cet amendement pour rétablir la partie V de la Déclaration de Philadelphie dans la con-

vention. Sans cela, la convention ne contiendra rien pour indiquer qu'« il doit être dûment tenu compte du degré social et économique de chaque peuple », et que l'application des mesures d'ordre international dans ce domaine doit être progressive, selon le degré de développement de chaque peuple. Je demande donc qu'il soit tenu compte de ces conditions économiques et sociales, grâce à l'insertion d'un paragraphe approprié dans le préambule. Lorsque j'ai soulevé cette question à la Commission de la liberté syndicale, on m'a accusé de faire intervenir des problèmes de discrimination raciale et on a dit que la partie V de la Déclaration de Philadelphie était en contradiction avec les principes de la convention. Je ne comprends pas cet argument, puisque la partie V de cette Déclaration fait partie intégrante de la Constitution de l'O.I.T. et qu'aucune convention ne peut être contraire à cette Constitution. De plus, le fait même que cette partie V ait été insérée dans la résolution adoptée l'année dernière par la Conférence et approuvée par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale des Nations Unies, puis ait été omise dans le nouveau texte de convention, semblerait indiquer que l'application progressive de la convention aux populations peu évoluées n'est pas autorisée. Auquel cas, il ne resterait plus aux pays intéressés qu'à refuser de ratifier cette convention.

Je soutiens qu'il n'y a rien d'irraisonnable dans la proposition que je soumets. Je ne cherche qu'à faire insérer dans la convention une disposition particulièrement pertinente de la Constitution. Telles sont les raisons qui me poussent à présenter cet amendement.

Le PRÉSIDENT — L'amendement est-il appuyé ?

M. OERSTED *(délégué des employeurs, Danemark)* — J'appuie l'amendement.

M. JOUHAUX *(délégué des travailleurs, France ; rapporteur de la Commission de la liberté syndicale)* — Je répondrai simplement que l'amendement, présenté devant la Commission, a été rejeté. Il l'a été parce qu'il n'est pas possible d'admettre dans une convention internationale des discriminations à l'intérieur de chaque Etat. En effet, une convention cesserait d'exister si chaque gouvernement pouvait opérer des discriminations en raison même de l'évolution de la population. C'est parce que cet amendement était contraire à la Constitution même du Bureau et au sens social de la convention que la Commission l'a rejeté.

Le PRÉSIDENT — Je mets aux voix l'amendement de M. Gemmill.

(Il est procédé à un vote à main levée. L'amendement est rejeté par 85 voix contre 23.)

Le PRÉSIDENT — J'appelle maintenant la Conférence à se prononcer sur le préambule et sur chacun des articles du projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

(Le préambule du projet de convention est approuvé.)

(Les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 sont approuvés successivement.)

Le PRÉSIDENT — Nous passons à l'article 8.

M. RAPPARD *(délégué gouvernemental, Suisse)* — Mon intention n'est pas d'engager un long débat sur cet article central. Je voudrais simplement faire une déclaration pour donner tous apaisements aux membres de ma délégation et de mon gouvernement. Le premier paragraphe de cet article est ainsi conçu : « Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité. » Il va sans dire que dans un pays comme le mien, travailleurs, employeurs, comme tous les autres citoyens, sont toujours, en tout temps, tenus de respecter la légalité, et que c'est le gouvernement, l'Etat lui-même, qui est seul juge de cette légalité.

Je crois qu'il n'y a pas de malentendu à ce sujet, mais si l'on voulait apporter quelque esprit critique à l'examen de cette rédaction, on pourrait faire des réserves. Sans doute, « dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité ». C'est dans cet esprit et sans, encore une fois, vouloir engager le débat que, pour qu'il n'y ait pas de malentendu possible, la Suisse votera, avec le reste de la convention, cette disposition.

(L'article 8 est approuvé.)

(Les articles 9, 10, 11, 12 et 13 sont approuvés successivement.)

Le PRÉSIDENT — Si personne ne demande plus la parole, je considérerai comme approuvé l'ensemble du projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Interprétation : M. GEMMILL *(délégué des employeurs, Union sud-africaine)* — Je demande qu'il soit fait état de mon abstention.

M. VEIGA *(délégué gouvernemental, Portugal)* — La délégation gouvernementale du Portugal vote contre ce projet de convention.

M. ALTMAN, *(délégué gouvernemental, Pologne)* — La délégation gouvernementale de Pologne s'abstient.

M. KRAUS *(délégué gouvernemental, Tchécoslovaquie)* — La délégation gouvernementale tchécoslovaque s'abstient également.

Le PRÉSIDENT — Nous avons enregistré des abstentions et deux votes contre l'adoption de ce projet de convention. Sous réserve de ces observations, l'ensemble du projet est approuvé. Le texte en sera renvoyé au Comité de rédaction.

(L'ensemble du projet de convention est approuvé.)

Ratification de l'Instrument d'amendement a la Constitution par les Etats-Unis

Le PRÉSIDENT — Je donne la parole à M. Morse, délégué gouvernemental des Etats-Unis, pour une brève communication.

Interprétation : M. MORSE *(délégué gouvernemental, Etats-Unis)* — Je voudrais simplement annoncer à la Conférence que le Président des Etats-Unis a approuvé l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Je suis particulièrement heureux de pouvoir faire cette communication.

Vote par appel nominal sur l'autorisation a donner a la Bulgarie de participer aux votes a la présente session de la Conférence

Le PRÉSIDENT — Nous allons procéder au vote par appel nominal sur l'autorisation à donner à la Bulgarie de participer aux votes. Ceux qui sont en faveur de cette autorisation voteront oui. Ceux qui sont contre cette autorisation voteront non.

M. OERSTED *(délégué des employeurs, Danemark)* — J'attire l'attention de la Conférence sur les dispositions de la Constitution aux termes desquelles le budget de l'Organisation internationale du Travail doit être adopté à la majorité des deux tiers des membres présents. Je crois que nous devons tout d'abord procéder à ce vote avant de passer à celui qui concerne l'autorisation à donner à la Bulgarie.

Le PRÉSIDENT — Je crois devoir faire observer à M. Oersted que le Rapport sur l'approbation du budget ne viendra en discussion devant la Conférence que samedi.

Nous passons donc maintenant au vote sur l'autorisation à donner à la Bulgarie.

Document n° 162

CIT, 31e session, 1948, Compte rendu des travaux, Deuxième rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, p. 270

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, 1950

DIX-HUITIÈME SÉANCE

Vendredi 9 juillet 1948, 10 heures

Présidence de M. Justin Godart

COMMÉMORATION DE L'INDÉPENDANCE DE LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE

Interprétation : M. ALVARADO *(délégué gouvernemental, Pérou ; Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail)* — La République argentine fête aujourd'hui l'anniversaire de son indépendance. Parmi toutes les luttes héroïques qui se sont déroulées, l'émancipation des peuples de l'Amérique latine représente sans nul doute un des événements les plus importants de l'histoire du monde, car elle a été, par les conditions mêmes de sa réalisation et par son extension, à l'origine de ce mouvement de solidarité et de collaboration qui constitue aujourd'hui un des liens les plus forts entre les peuples américains. C'est dire que l'anniversaire de la République argentine n'est pas uniquement une fête nationale pour ce grand pays ; il est aussi une fête pour tous les peuples de l'Amérique.

Il est impossible de parler de l'indépendance de la République argentine sans évoquer le nom fameux de celui qui en fut le principal artisan, le général José de San Martin. C'est lui qui a lancé le premier appel à l'indépendance et qui reste le véritable symbole de la solidarité et de la démocratie chez tous les peuples de l'Amérique latine.

Aussi bien ai-je voulu, au début de cette séance, non pas seulement au nom du Pérou, mais au nom de tous les peuples d'Amérique et, j'en suis certain, de tous les membres de la Conférence, rendre cet hommage au grand peuple argentin.

Le PRÉSIDENT — Ainsi que vient de le dire si éloquemment M. Alvarado, la Conférence est certainement unanime à s'associer aux paroles qu'il vient de prononcer et à saluer en toute cordialité l'anniversaire de l'indépendance de la République argentine.

Interprétation : M. VALENZUELA *(délégué gouvernemental, Argentine)* — Je viens ici exprimer notre profonde reconnaissance pour le geste de M. Alvarado, qui, se faisant l'interprète de tous les pays ici réunis, nous a apporté ses félicitations à l'occasion du 132me anniversaire de la Déclaration d'indépendance de la République argentine. Aujourd'hui comme toujours, notre pays, fraternellement uni avec tous les peuples du monde dans la croisade pour la paix, confondant son propre destin avec le destin commun des peuples américains, et s'inspirant de sentiments réellement chrétiens, travaille à assurer le bonheur de l'humanité. Je vous remercie au nom de mon gouvernement.

DEUXIÈME RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES : DISCUSSION [1]

Le PRÉSIDENT — L'ordre du jour appelle l'examen du deuxième rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles. J'ouvre la discussion générale sur ce rapport.

Personne ne demandant la parole, nous en venons maintenant au projet de résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale qui se trouve à la fin du rapport.

S'il n'y a pas d'observation, je considère que ce projet de résolution est adopté.

(La résolution est adoptée.)

Le PRÉSIDENT — S'il n'y a pas d'objection, je considère que le rapport est adopté.

(Le rapport est adopté.)

---

[1] Voir *Troisième partie, Annexe X.*

Document n° 163

CIT, 31e session, 1948, Compte rendu des travaux, Vote final par appel nominal sur la convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, p. 280

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, 1950

Vote final par appel nominal sur la convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Pour (127)

Argentine :
M. Valenzuela (*G*)
M. Suárez (*G*)
M. Borgonovo (*E*)
M. Valerga (*T*)

Australie :
M. Makin (*G*)
M. Bland (*G*)
M. Drummond (*T*)

Autriche :
M. Maisel (*G*)
M. Hammerl (*G*)
M. Hoynigg (*E*)
M. Bœhm (*T*)

Belgique :
M. Mertens (*G*)
M. Van Den Daele (*G*)
M. Cornil (*E*)
M. Finet (*T*)

Birmanie :
M. Zaw (*G*)

Brésil :
M. Bandeira de Mello (*G*
M. Battendieri (*G*)
M. Galliez (*E*)
M. Parmigiani (*T*)

Canada :
M. Mitchell (*G*)
M. MacNamara (*G*)
M. Taylor (*E*)
M. Bengough (*T*)

Chili :
M. Bustos (*G*)
M. Dahmen (*G*)
M. Díaz (*E*)

Chine :
M. Li (*G*)
M. Pao (*G*)
M. Lieu Ong-sung (*E*)
M. Liu (*T*)

Colombie :
M. Mariño (*G*)
M. Álvarez (*G*)
M. Sarta (*E*)

Costa-Rica :
M. Hernández (*G*)
M. Monge (*T*)

Cuba :
M. Mederos (*G*)
M. Sandoval (*G*)
M. Fernández Pla (*E*)

Danemark :
M. Bramsnaes (*G*)
M. Koch (*G*)
M. Oersted (*E*)
M. Jensen (*T*)

République dominicaine :
M. Rodríguez Lora (*G*)
M. Aybar (*G*)
M. Cocco (*E*)
M. Ballester (*T*)

Equateur :
M. Aguirre (*G*)
M. Chaves (*T*)

Etats-Unis :
M. Morse (*G*)
M. Thomas (*G*)
M. Zellerbach (*E*)
M. Fenton (*T*)

Finlande :
Mlle Korpela (*G*)

France :
M. Hauck (*G*)
M. Lambert (*G*)
M. Waline (*E*)
M. Jouhaux (*T*)

Grèce :
M. Pavlakis (*G*)
M. Chrysanthopoulos (*G*)
M. Eliopoulos (*E*)
M. Calomiris (*T*)

Inde :
M. Sampurnanand (*G*)
M. Lall (*G*)
M. Mehta (*E*)
M. Shastri (*T*)

Irak :
M. Bakr (*G*)

Iran :
M. Ardalan (*G*)

Islande :
M. Olafsson (*G*)

Italie :
M. Cingolani (*G*)
M. Mascia (*G*)
M. Campanella (*E*)
M. Di Vittorio (*T*)

Mexique :
M. de Alba (*G*)
M. Guzmán (*G*)
M. Chapa (*E*)
M. Amilpa (*T*)

Norvège :
M. Berg (*G*)
M. Frydenberg (*G*)
M. Östberg (*E*)
M. Nordahl (*T*)

Nouvelle-Zélande :
M. Thorn (*G*)
M. Parsonage (*G*)
M. Butland (*E*)
M. Kilpatrick (*T*)

Pakistan :
M. Malik (*G*)
M. Aslam (*G*)
M. Allana (*E*)
M. Ali (*T*)

Panama :
M. Alemán (*G*)

Pays-Bas :
R. P. Stokman (*G*)
M. Krijger (*G*)
M. Fennema (*E*)
M. Fuykschot (*T*)

Pérou :
M. Alvarado (*G*)
M. Novarro (*E*)
M. Docarmo (*T*)

Philippines :
M. Magsalin (*G*)
M. Lanting (*G*)
M. Benítez (*E*)
M. Muaña (*T*)

Royaume-Uni :
M. Isaacs (*G*)
Sir Guildhaume Myrddin-Evans (*G*)
Sir John Forbes Watson (*E*)
M. Roberts (*T*)

Suède :
M. Björck (*G*)
M. Ohlsson (*G*)
M. Söderbäck (*E*)
M. Vahlberg (*T*)

Suisse :
M. Rappard (*G*)
M. Kaufmann (*G*)
M. Kuntschen (*E*)
M. Möri (*T*)

Syrie :
M. Sawwaf (*G*)

Turquie :
M. Sumer (*G*)
M. Fer (*G*)
M. Barlo (*E*)
M. Özkaner (*T*)

Union sud-africaine :
M. Briggs (*T*)

Uruguay :
M. Zubiría (*G*)
M. Lorenzi (*G*)
M. Pons (*E*)
M. López (*T*)

Venezuela :
M. Meoz (*G*)
M. Pifano (*G*)
M. Rojas (*E*)
M. Malavé (*T*)

Contre (0)

Le PRÉSIDENT — Le résultat du vote est le suivant : pour : 127 voix ; contre : 0 ; abstentions : 11. La convention est donc adoptée.

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL SUR LA CONVENTION CONCERNANT L'ORGANISATION DU SERVICE DE L'EMPLOI

Le PRÉSIDENT — Nous allons procéder au vote final sur la convention concernant l'organisation du service de l'emploi.

Document n° 164

CIT, 31e session, 1948, Compte rendu des travaux, annexe X: Liberté syndicale et protection du droit syndical, pp. 495-511

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

TRENTE ET UNIÈME SESSION
SAN-FRANCISCO, 1948

COMPTE RENDU DES TRAVAUX

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, 1950

ANNEXE X

Septième question à l'ordre du jour : Liberté syndicale et protection du droit syndical

1) Texte du projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, préparé par le Bureau international du Travail.

(On trouvera le texte du projet de convention dans le premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, voir 2) ci-dessous.)

2) Premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles [1].

PROJET DE CONVENTION CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

La Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, instituée par la Conférence à sa troisième séance le 18 juin 1948, était composée de 80 membres (40 membres gouvernementaux, 20 membres employeurs et 20 membres travailleurs).

Chaque membre gouvernemental disposait d'une voix et chaque membre travailleur et employeur de deux voix.

Le bureau de la Commission était constitué comme suit :

Président : M. Thorn (membre gouvernemental, Nouvelle-Zélande).

Vice-présidents : M. Taylor (membre employeur, Canada) et M. Roberts (membre travailleur, Royaume-Uni).

Rapporteurs : M. Guzmán Neira (membre gouvernemental, Mexique), M. Jouhaux (membre travailleur, France) et M. Cornil (membre employeur, Belgique).

Représentants du Secrétaire général : M. Rens, M. Bessling, M. Herz.

Expert : M. Lawyer.

M. Schwelb, représentant des Nations Unies, assistait aux séances de la Commission.

Le *Comité de rédaction* comprenait les membres suivants : le président, les vice-présidents, les rapporteurs, ainsi que Sir Guildhaume Myrddin-Evans, membre gouvernemental du Royaume-Uni, et M. Henry Hauck, membre gouvernemental de la France.

La Commission était chargée d'examiner les textes suivants :

1. Le projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical proposé dans le rapport VII ;

2. Le rapport du Conseil d'administration sur la suite à donner à la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session, à Genève (annexe au rapport VII) ;

3. Les projets de conclusions relatives aux relations industrielles, contenus dans le chapitre III du rapport VIII (2).

La Commission décida d'examiner en premier lieu le projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Elle prit pour base de ses délibérations le texte soumis par le Bureau et en aborda l'examen article par article.

Préambule

Le texte du Bureau était le suivant :

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session,

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

[1] Voir *Deuxième partie*, pp. 238, 280.

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens suceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » ;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trentième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale ;

Considérant que l'Assemblée des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales ;

Considérant que le principe de l'égalité devant la loi implique qu'à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, dans l'exercice de leur droit syndical, au respect de la légalité,

adopte, ce jour de juillet 1948, la convention ci-après, qui sera dénommée « Convention sur la liberté syndicale, 1948 ».

Les considérants 2 et 5, ainsi que le paragraphe final du préambule, ont fait l'objet de plusieurs amendements.

Deuxième considérant.

Le membre employeur de l'Union sud-africaine proposa de compléter ce considérant par l'adjonction de la partie V de la Déclaration de Philadelphie. Cet amendement, fit observer son auteur, ne comporte aucune discrimination raciale ou autre, mais est destiné à faciliter la ratification de la convention aux pays dans le territoire desquels vivent des groupes de population moins avancés dans leur développement culturel et social que d'autres groupes de la population.

Les membres employeurs appuyèrent l'amendement. Ils rappelèrent que le texte de l'amendement figurait dans la résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à l'unanimité par la 30me session de la Conférence. Par la suite, cette même résolution fut approuvée par le Conseil économique et social ainsi que par l'Assemblée des Nations Unies. Elle figurait également dans l'introduction au questionnaire sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adressé aux gouvernements. Ils firent en outre valoir que bien des conventions, y compris celle sur la liberté syndicale, ne peuvent être appliquées que progressivement. Il importe de tenir compte de la situation propre à certains pays et d'adopter un texte susceptible de rallier le plus grand nombre de ratifications.

Le membre employeur du Pakistan, ainsi que les membres gouvernementaux de la Birmanie et du Pakistan et les membres travailleurs s'opposèrent à l'amendement. Si la clause était adoptée, elle permettrait à un gouvernement de mauvaise foi de mettre en cause la garantie de la liberté syndicale. L'amendement peut en outre paraître inutile, parce qu'il ne fait que reproduire la partie V de la Déclaration de Philadelphie, qui fait partie intégrante de la Constitution.

La Commission rejeta l'amendement par 63 voix contre 55.

Cinquième considérant.

Le problème de la « légalité » visé par cette clause, qui a fait l'objet de longs débats lors de la 30me session de la Conférence internationale du Travail, était, de l'avis de la Commission, d'une importance capitale.

De nombreux amendements ayant trait au problème de la légalité furent soumis à la Commission, se référant soit directement à la dernière clause du préambule, soit aux articles 2, 3, 4 et 5 du projet de convention. A l'exception de l'amendement présenté par le membre gouvernemental de la Pologne, qui estimait superflue, parce qu'évidente, toute référence à cette question, tous les autres amendements tendaient à introduire une réserve concernant la légalité dans le corps même de la convention.

Le membre gouvernemental de l'Inde a fait notamment observer — à propos de l'amendement qu'il a présenté à cet effet — que la référence au principe de la légalité dans le préambule n'a qu'une valeur d'interprétation.

Les membres travailleurs, par contre, estimèrent inacceptable une clause qui tendrait à placer la législation nationale au-dessus de la législation internationale. Ils ne réclament pas, déclara notamment le membre travailleur de la France, des droits spéciaux ou des privilèges, mais demandent simplement le droit d'exercer la liberté syndicale. Ils n'acceptent pas que la convention devienne un règlement tutélaire, destiné à restreindre les libertés ouvrières.

De même, plusieurs membres gouvernementaux se prononcèrent contre toute disposition susceptible de limiter la liberté syndicale.

A titre de compromis, le membre gouvernemental de l'Inde retira son amendement et proposa à sa place le texte suivant :

1. Dans l'exercice des droits prévus par la présente convention, les organisations de travailleurs et d'employeurs sont tenues de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra pas porter atteinte, ou être interprétée de manière à porter atteinte, aux garanties prévues par la présente convention.

Les membres travailleurs proposèrent de rédiger comme suit le premier paragraphe de cet article :

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par les présentes conventions, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

Les membres employeurs acceptèrent la modification proposée par les membres travailleurs quant au premier paragraphe, mais proposèrent la rédaction suivante pour le deuxième paragraphe :

2. La législation nationale ne devra pas... porter atteinte au droit syndical et aux activités légales garantis par la présente convention.

La Commission rejeta l'amendement présenté par les membres employeurs par 72 voix contre 48.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de supprimer, dans le paragraphe 2 du texte de compromis, les termes « ou être interprétée de manière à porter atteinte ». A son avis, ces mots ne sont pas nécessaires, mais il importerait de reconnaître que l'interprétation des lois est du ressort de tribunaux indépendants du pouvoir exécutif. A défaut d'une suppression pure et simple de ces mots, il proposa la rédaction suivante : « ... ou être interprétée par l'autorité administrative de manière à porter atteinte... »

Le membre gouvernemental du Mexique, estimant cette rédaction par trop restrictive, proposa la rédaction suivante : « La législation nationale ne devra pas... être interprétée par le gouvernement de manière à... »

Par 71 voix contre 0, 19 membres employeurs s'étant abstenus, la Commission décida de supprimer le dernier considérant du préambule proposé par le Bureau et de le remplacer par un article nouveau dont elle chargea le Comité de rédaction d'élaborer le texte, compte tenu de toutes les observations présentées.

Le Comité de rédaction soumit à la Commission un texte ainsi conçu :

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra pas porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

La Commission adopta l'article ainsi revisé, étant entendu que le paragraphe 2 de cet article ne saurait être interprété de manière à mettre en cause l'indépendance et l'autorité des tribunaux.

Les amendements se référant au problème de la légalité avaient été successivement retirés par leurs auteurs.

Le membre gouvernemental de la Pologne proposa de substituer au cinquième considérant supprimé par la Commission le texte suivant :

Considérant le rôle toujours grandissant des syndicats de travailleurs qui tendent à assumer des responsabilités dans différents domaines de la vie économique et sociale de leurs pays respectifs et à devenir un facteur puissant du progrès social, de la consolidation de la paix mondiale et d'une évolution prospère du monde.

A l'appui de son amendement, le membre gouvernemental de la Pologne fit notamment valoir qu'il serait opportun de souligner dans le préambule de la convention le rôle toujours grandissant que le syndicalisme ouvrier joue dans la vie économique et sociale de nombreux pays.

Les membres travailleurs, tout en exprimant leur sympathie pour le principe de cet amendement, estimèrent cependant que celui-ci ne peut guère trouver de place dans le préambule qui a essentiellement pour but de rappeler les antécédents du problème et que, d'autre part, il ne correspond pas à l'objet de la convention qui couvre les organisations d'employeurs aussi bien que les organisations de travailleurs. Les membres travailleurs trouvent en effet étrange qu'on puisse songer à dénier la liberté syndicale à un groupe quelconque de la communauté nationale, y compris les employeurs.

La Commission rejeta l'amendement par 54 voix contre 3.

Paragraphe final du préambule.

La Commission adopta par 52 voix contre 41 un amendement proposé également par le membre gouvernemental de la Pologne, tendant à substituer aux mots « Convention sur la liberté syndicale, 1948 », les mots « Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ».

Partie I. Liberté syndicale

Article premier

Le texte du Bureau était conçu comme suit :

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Cet article fut adopté sans discussion.

Article 2

Le texte du Bureau avait la teneur suivante :

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit inaliénable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations.

Un amendement présenté par le membre gouvernemental du Royaume-Uni tendait — à part une modification de forme qui ne visait que le texte anglais — à :

1) supprimer le mot « inaliénable » ;
2) ajouter après les mots « des organisations » la phrase suivante : « à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières » ;
3) ajouter après les mots « de leur choix » la phrase suivante : « pour défendre leurs intérêts en tant que travailleurs et employeurs respectivement ».

Après discussion, le point 1) de l'amendement tendant à supprimer le terme « inaliénable » fut adopté par 54 voix contre 46. Il en fut de même pour le point

2) de l'amendement qui fut adopté par 87 voix contre 16.

Le point 3) de l'amendement fut discuté en même temps que d'autres propositions tendant à insérer dans la convention une définition des organisations de travailleurs et d'employeurs. Certains de ces amendements se bornaient à dire que les travailleurs et les employeurs devraient avoir le droit de s'organiser « en vue de la défense de leurs intérêts » ; d'autres entendaient préciser que la garantie de la liberté syndicale devrait être limitée aux relations entre employeurs et travailleurs ou à la défense des intérêts sociaux et économiques des deux parties intéressées.

Les membres travailleurs s'opposèrent à toute modification du texte susceptible de restreindre l'action syndicale au seul domaine professionnel.

De même, plusieurs membres gouvernementaux déclarèrent ne pas pouvoir accepter une définition qui pourrait être interprétée comme limitant le droit des organisations syndicales de prendre part à des activités politiques.

En vue de concilier les points de vue divergents, le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de remplacer le paragraphe de son amendement relatif à la définition des organisations de travailleurs et d'employeurs par le texte suivant :

Dans cette convention, le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs tendant à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs respectivement, à l'exception des trusts ou cartels tels qu'ils sont définis par les lois ou règlements nationaux.

Etant donné la législation en vigueur aux Etats-Unis, expliqua l'auteur de l'amendement, il a semblé nécessaire d'introduire une référence aux trusts et cartels dans le texte de la convention.

Les membres travailleurs estimaient superflue toute définition, puisque le nouvel article relatif au principe de la légalité trace les limites dans lesquelles une organisation peut déployer son activité. Ils acceptèrent toutefois la formule de conciliation, sous deux réserves : 1) qu'on supprime les mots « de travailleurs ou d'employeurs » après les mots « toute organisation », et 2) qu'on limite la clause concernant les trusts et les cartels aux seules organisations d'employeurs.

Quant au premier point, ils firent observer que dans certains pays, les travailleurs n'ont pas le droit, soit individuellement, soit à travers leurs syndicats, de s'affilier à des organisations politiques. En ce qui concerne les trusts et les cartels, ils rappelèrent que les syndicats sont parfois accusés, à tort dans leur esprit, de former des monopoles.

Les membres employeurs, tout en se déclarant disposés à accepter la première partie de l'amendement du membre gouvernemental du Royaume-Uni, s'opposèrent à la partie ayant trait aux trusts et cartels. Ils firent remarquer qu'une telle clause est en dehors du domaine de l'O.I.T., dépasse le cadre de la convention, et ne devrait pas être limitée aux seules organisations des employeurs.

Le membre gouvernemental des Etats-Unis déclara ne pas s'opposer à ce que la référence aux trusts et cartels fût supprimée, étant bien entendu que la convention ne les vise pas.

Les membres travailleurs consentirent à éliminer et à maintenir par ailleurs la proposition dans sa forme primitive, étant bien entendu également que les travailleurs et les employeurs, ainsi que leurs organisations, ont le droit, dans les limites de la légalité prévues par le nouvel article, de s'affilier à toute organisation d'ordre politique ou autre.

La Commission se mit d'accord pour omettre cette clause. Afin de donner à la disposition en discussion une plus large portée, elle supprima également le mot « respectivement ».

La Commission adopta par 102 voix contre 4 l'amendement revisé présenté par le membre gouvernemental du Royaume-Uni.

A la suite de ce vote, tous les autres amendements relatifs à la définition des organisations de travailleurs et d'employeurs furent retirés par leurs auteurs, le président de la Commission ayant réitéré la déclaration que le texte adopté n'a pas un sens restrictif.

Le membre gouvernemental de la Pologne proposa un amendement, appuyé par le membre gouvernemental de la Tchécoslovaquie, à l'effet d'éliminer le terme « employeurs » dans les articles 2 à 8 du texte du Bureau.

Les membres employeurs s'opposèrent à l'unanimité à cet amendement et firent valoir que son adoption affecterait la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail. Ils soutinrent en outre que la liberté syndicale ne saurait être pleinement effective si un groupe aussi important que celui des employeurs en était exclu.

Les membres travailleurs appuyèrent le point de vue des employeurs, mettant en évidence le fait que des droits égaux aux leurs devraient être accordés aux employeurs, ce qui aurait pour effet de renforcer la position même des travailleurs.

L'amendement fut rejeté par 101 voix contre 6 avec une abstention.

La Commission adopta par 99 voix contre 3, avec une abstention, l'article 2 sous la forme suivante :

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Dans la présente convention, le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs tendant à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs.

Il fut entendu que le deuxième paragraphe de cet article pourra être inséré

dans le texte de la convention à l'endroit où le Comité de rédaction le jugera le plus utile.

Article 3

Le texte du Bureau était conçu comme suit :

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Plusieurs amendements tendaient à faire insérer dans le texte une référence à la législation nationale sur les organisations professionnelles, en vue de permettre aux Etats de prévoir certaines règles qui, tout en ne restreignant pas les droits des organisations, fixeraient pourtant les conditions indispensables à la constitution et au fonctionnement de celles-ci.

Le président de la Commission déclara à ce propos que la convention ne prétend pas être un « code de réglementation » du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux. Les Etats restent libres de prévoir dans leur législation telles formalités qui leur semblent propres à assurer le fonctionnement normal des organisations professionnelles. Par conséquent, les formalités prévues par les réglementations nationales concernant la constitution et le fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs sont compatibles avec les dispositions de la convention, à condition bien entendu que ces dispositions réglementaires ne mettent pas en cause les garanties prévues par la convention.

A la suite de cette déclaration, tous les amendements relatifs à cette question furent retirés. Il en fut de même d'un amendement présenté par le membre gouvernemental de l'Argentine, étant entendu que son auteur pourrait le reprendre lors de la discussion de la question VIII de l'ordre du jour.

L'article 3 fut adopté dans la forme présentée par le Bureau.

Article 4

Le texte du Bureau avait la teneur suivante :

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Plusieurs membres gouvernementaux proposèrent d'amender le texte de manière à permettre aux gouvernements la dissolution ou la suspension d'une organisation, par voie administrative, lorsque celle-ci exerce une activité illégale. Le droit de recourir sans retard devant les tribunaux devrait être expressément accordé aux intéressés.

Les membres travailleurs, aussi bien que les membres employeurs, s'opposèrent à cet amendement. Une telle disposition permettrait, comme l'a notamment souligné le membre gouvernemental de la France, de dissoudre les organisations par mesure administrative avant que celles-ci aient été poursuivies devant les tribunaux, alors que, selon la procédure normale, l'organisation doit d'abord être poursuivie avant d'être dissoute.

Le membre gouvernemental de la Belgique fit observer de son côté qu'aucune procédure administrative ne saurait être assimilée à la procédure judiciaire.

L'amendement fut rejeté par 101 voix contre 5 et le texte proposé par le Bureau fut adopté sans modification.

Article 5

Le texte du Bureau était le suivant :

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Un amendement présenté par le membre gouvernemental de l'Union sud-africaine tendait à subordonner le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'y affilier, à la double condition : 1) que ces organismes ne limitent pas l'autonomie des associations membres, et 2) que les organismes internationaux, en particulier, poursuivent les mêmes fins que les organisations nationales.

Après discussion, l'amendement fut rejeté par 60 voix contre 5, 19 membres employeurs s'étant abstenus.

Après s'être ralliée par 100 voix contre 0 à un amendement du membre gouvernemental du Royaume-Uni tendant à mieux préciser la portée de la disposition, la Commission adopta à l'unanimité l'article 5 dans la teneur suivante :

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.

Article 6

La Commission adopta sans discussion le texte du Bureau ainsi conçu :

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

Le texte du Bureau était le suivant :

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions prévues aux articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

La Commission adopta ce texte sans discussion.

Partie II. Protection du droit syndical

Article 8

Le texte du Bureau était le suivant :

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs.

Le membre gouvernemental de la Pologne proposa de remplacer l'article 8 par un texte d'après lequel tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur devrait reconnaître comme contraire aux principes de coopération économique et sociale définis par la Charte des Nations Unies toute législation restreignant les principes énoncés dans la convention.

L'auteur de l'amendement déclara que la convention ne ferait ainsi que se conformer à un des principes fondamentaux des Nations Unies.

Les membres travailleurs, tout en étant pleinement d'accord avec l'idée exprimée dans l'amendement, estimèrent cependant qu'une telle disposition n'aurait qu'une simple valeur déclaratoire et ne comporterait aucune obligation précise.

L'amendement fut rejeté par 70 voix contre 5.

Un autre amendement portant sur l'application du principe du droit d'organisation et de négociation collective fut retiré par son auteur, le membre travailleur uruguayen, étant entendu que celui-ci pourrait le reprendre lors de la discussion du point VIII à l'ordre du jour.

Enfin, deux autres amendements, l'un proposé par le membre gouvernemental d'Australie, l'autre par les membres employeurs, tendaient à préciser la portée de l'article 8. Les auteurs étaient d'accord pour confier au Comité de rédaction le soin de trouver la rédaction la plus appropriée de la disposition.

Le texte adopté par le Comité de rédaction et approuvé par la Commission est ainsi conçu :

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Nouvel article

Deux amendements, l'un présenté par le membre gouvernemental de l'Inde, l'autre par le membre gouvernemental du Royaume-Uni, tendaient à exclure les forces armées et la police du champ d'application de la convention.

A l'appui de ces amendements, le membre gouvernemental du Royaume-Uni fit valoir que la plupart des Etats Membres ne seraient pas en mesure de ratifier une convention aux termes de laquelle la liberté syndicale serait accordée sans réserve aux membres des forces armées et de la police, étant donné qu'il incombe aux gouvernements de défendre la loi et de maintenir l'ordre public.

Tenant compte cependant du fait que dans plusieurs pays les membres de la police, et parfois même des membres des forces armées, ont le droit de se syndiquer, le membre gouvernemental du Royaume-Uni proposa de compléter la disposition par une clause réservant les cas où les lois nationales ou la coutume nationale accordent déjà la liberté syndicale à ces catégories de personnes.

Ainsi modifié, l'amendement aurait eu la teneur suivante :

Les dispositions de cette convention ne s'appliqueront ni aux forces armées ni à la police, exception faite des dispositions déjà prévues par la loi nationale ou par les coutumes nationales établies.

Estimant que la disposition, par son caractère restrictif, pourrait donner lieu à des difficultés d'application, le membre travailleur de la France déclara voter contre. Le membre travailleur d'Italie s'opposa à l'amendement, qui, à son avis, pourrait avoir une influence défavorable sur le développement de la législation syndicale. Toutefois, la majorité des membres travailleurs, tout en doutant de l'utilité de la nouvelle disposition, ne s'opposèrent pas à l'amendement revisé, sous réserve toutefois de lui donner une forme plus adéquate.

Ils proposèrent à cette fin de rédiger la clause de la manière suivante :

Les dispositions de la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police pour autant que les réglementations nationales et la coutume nationale ne s'y opposent pas.

Plusieurs membres gouvernementaux s'opposèrent à la disposition, qui, dans leur esprit, serait susceptible de créer des incertitudes plutôt que de la clarté. D'aucuns l'estimèrent superflue, parce que la convention, s'appliquant aux employeurs et aux travailleurs, ne pourrait viser les personnes qui ne sont pas liées par un contrat de travail.

La Commission se prononça par 78 voix contre 22 en faveur du principe de l'amendement, sous réserve toutefois des modifications de forme que le Comité de rédaction pourrait y apporter afin de tenir compte des diverses propositions soumises à la Commission pendant le débat sur cette question.

Le nouvel article adopté par le Comité de rédaction a la teneur suivante :

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convenion par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

La Commission adopta le nouvel article, étant entendu que dans l'expression « législation nationale » le terme « national » est employé par opposition au terme « international » et que, partant, dans le cas des Etats fédéraux, l'expression « législation nationale » englobe aussi bien la législation fédérale que celle des Etats constitutifs.

Partie III. Mesures diverses

Articles 9 et 10

Le texte du Bureau avait la teneur suivante :

Article 9

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;
b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications et en quoi consistent lesdites modifications ;
c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;
d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas *b)*, *c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne les territoires déterminés.

Article 10

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe ;
b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications ; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle devra spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressée pourront renoncer entièrement ou partiellement par une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressée pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure en faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Ces deux articles faisaient l'objet de deux amendements. Un premier amendement, présenté par le membre gouvernemental de l'Argentine, tendait à supprimer les deux articles. Il estimait que ceux-ci risqueraient de priver un nombre considérable de travailleurs résidant dans les territoires non métropolitains des droits garantis par des articles précédents et qu'une situation d'infériorité injustifiée contraire aux principes essentiels de l'Organisation internationale du Travail en résulterait. Le second amendement, présenté par le membre travailleur du Venezuela, tendait à obliger tout Membre de l'Organisation ratifiant la présente convention à la mettre immédiatement en vigueur dans les territoires non métropolitains sous son autorité. L'Organisation internationale du Travail, ou tout organisme qu'elle pourrait créer à cet effet, devrait veiller à l'application des dispositions de la présente convention.

Le conseiller juridique du Bureau international du Travail expliqua qu'aux termes de la Constitution amendée, les Membres jouissent d'une certaine liberté d'appréciation quant aux délais et aux conditions dans lesquelles ils peuvent appliquer une convention internationale du travail aux territoires non métropolitains sous leur autorité. Cette disposition constitutionnelle ne peut être mise en cause par voie de convention internationale du travail.

D'autre part, les articles 9 et 10, tout en étant calqués sur les dispositions correspondantes de la Constitution, spécifient certains détails relatifs à l'application de ces dispositions. De là l'utilité de les maintenir.

Après discussion, l'amendement présenté par le membre gouvernemental de l'Argentine fut mis aux voix et rejeté par 88 voix contre 13.

A la suite de ce vote, l'amendement présenté par le membre travailleur du Venezuela fut retiré par son auteur.

Les articles 9 et 10 du texte proposé par le Bureau furent approuvés sans modification.

Le membre gouvernemental de l'Union sud-africaine fit une proposition tendant à faire appliquer les principes de l'article 35 de la Constitution, concernant les territoires non métropolitains, au territoire métropolitain d'un Membre où existent des groupes de population d'un caractère culturel et social analogue à celui des populations des territoires non métropolitains.

A l'appui de cette proposition, son auteur précisa que celle-ci n'était point inspirée d'un esprit de discrimination raciale. Il expliqua qu'il serait impossible d'appliquer la convention intégralement et immédiatement à des groupes de personnes, qui, en raison de leur niveau culturel et social, ne sont pas en mesure de faire plein usage de la liberté syndicale et d'engager notamment de véritables négociations collectives. Etant inexpérimentées, voire illettrées, ces personnes deviennent facilement les victimes de prétendus chefs syndicalistes qui risquent de les exploiter.

De plus, l'auteur de la proposition indiqua que cette dernière n'est pas dirigée contre le principe de la liberté syndicale. Les organisations des employeurs et des travailleurs dans l'Union sud-africaine jouissent d'une pleine autonomie pour régler les conditions d'admission des membres, mais l'Etat doit avoir les moyens de prévoir des règles spéciales pour ces masses illettrées, précisément en vue de les protéger. Il s'agit là d'un problème que la partie V de la Déclaration de Philadelphie a pour but de résoudre.

D'autres Etats Membres connaissent les mêmes difficultés dans les territoires non métropolitains sous leur autorité, mais l'article 35 de la Constitution auquel se réfèrent les articles 9 et 10 de la présente convention leur permet de les résoudre. Dans l'Union sud-africaine, le problème se pose exactement dans les mêmes termes à l'intérieur même du territoire métropolitain. Or, en ce cas, l'article 35 n'est pas applicable. Pour prévenir une véritable discrimination entre les différents Etats Membres de l'Organisation, il convient donc d'étendre le bénéfice de l'application de l'article 35 de la Constitution à ces pays.

Un grand nombre de membres gouvernementaux ainsi que les membres travailleurs s'opposèrent à cette proposition. Ils firent notamment valoir les arguments suivants :

La liberté syndicale constitue un principe universel et indivisible. Alors que certaines institutions, comme, par exemple, les assurances sociales ou la réglementation de la durée du travail, peuvent être graduellement introduites dans un pays, il n'en est pas de même de la liberté syndicale. Si la proposition était adoptée, un Etat pourrait librement déterminer à quel groupe de la population la convention serait applicable et dans quelles conditions. La convention serait ainsi privée de toute sa valeur ; elle pourrait même servir de prétexte à certaines discriminations raciales.

La partie V de la Déclaration de Philadelphie ne tend pas à mettre en cause les principes fondamentaux qui sont à la base même de l'Organisation internationale du Travail. La proposition aurait donc pour effet d'introduire par un biais un amendement dans la Constitution.

Enfin, l'état culturel d'un groupe de population ne saurait être considéré comme une raison suffisante pour restreindre la liberté syndicale de celui-ci. Les syndicats, au contraire, jouent un rôle éminemment éducatif. Dans plusieurs pays, ils contribuent effectivement à relever le niveau culturel des masses.

La Commission rejeta l'amendement par 75 voix contre 9.

La Commission adopta le projet de convention sans opposition, le membre gouvernemental ainsi que le membre employeur de l'Union sud-africaine s'étant abstenus.

San-Francisco, le 3 juillet 1948.

(Signé) JAMES THORN, *président.*
ALFONSO GUZMÁN NEIRA,
LÉON JOUHAUX,
L. E. CORNIL, *rapporteurs.*

PROJET DE CONVENTION CONCERNANT LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session ;

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session ;

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » ;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trentième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale ;

Considérant que l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales,

adopte, ce jour de juillet 1948, la convention ci-après, qui sera dénommée « Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ».

Partie I. Liberté syndicale

Article premier

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leur représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

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.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut pas être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Article 9

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 10

Dans la présente convention le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

Partie II. Protection du droit syndical

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Partie III. Mesures diverses

Article 12

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires

visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;

b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications et en quoi consistent lesdites modifications ;

c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;

d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas *b), c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne les territoires déterminés.

Article 13

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation, au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe ;

b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications ; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle devra spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement par une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure en faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

3) Deuxième rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles [1].

RÉSOLUTION CONCERNANT UN ORGANISME INTERNATIONAL DE SAUVEGARDE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

Comme il est signalé dans le premier rapport de la Commission de la liberté syndicale et des relations industrielles, trois textes étaient soumis à l'appréciation de la Commission. Après avoir terminé la discussion du premier de ces textes, à savoir le projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la Commission a décidé de passer à l'examen du rapport du Conseil d'administration sur la suite à donner à la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 30me session, à Genève (Rapport VII, Annexe). Elle a pris pour base de ses discussions le rapport du Conseil d'administration.

Les membres travailleurs ont présenté à la Commission un projet de résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale, qui a la teneur suivante :

La Conférence,

Rappelant la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale adoptée par la Conférence à sa 30me session (juillet 1947) et aux termes de laquelle le Conseil d'administration avait été invité à

[1] Voir *Deuxième partie*, p. 270.

examiner cette question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session,

Ayant pris connaissance du rapport présenté par le Conseil d'administration conformément à la résolution mentionnée ci-dessus,

Ayant pris connaissance également de la résolution adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies à sa 5me session (août 1947), aux termes de laquelle le Secrétaire général des Nations Unies a été invité à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans la question de la mise en vigueur des droits syndicaux,

Ayant pris en outre connaissance de la résolution adoptée par l'Assemblée des Nations Unies à sa 2me session (septembre-novembre 1947) recommandant à l'Organisation internationale du Travail de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail, l'étude des questions concernant le contrôle de l'application des droits syndicaux,

Considérant que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail offre des garanties adéquates pour l'application des conventions internationales du travail en général,

Reconnaissant toutefois que l'exercice de la liberté syndicale par les travailleurs et les employeurs pourrait être mise en cause par une atteinte portée à d'autres libertés fondamentales dont la sauvegarde relève de la compétence des Nations Unies, notamment de la Commission des droits de l'homme,

Estime qu'un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale institué en collaboration avec les Nations Unies, pourra effectivement compléter les garanties offertes par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, garanties qui ne sauraient être ni abrogées ni suspendues,

Invite en conséquence le Conseil d'administratioon à engager des consultations avec les organes compétents des Nations Unies, en vue de faire des propositions tendant à instituer un organisme international chargé d'assurer la sauvegarde de la liberté syndicale et à faire rapport à la Conférence lors d'une prochaine session.

En présentant cette résolution les membres travailleurs déclarèrent qu'il n'y avait pas de danger, comme certains paraissaient le croire, que le projet de résolution menace l'autorité de l'Organisation internationale du Travail étant donné que cette autorité était déjà clairement définie par l'accord existant entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies. Ils estimaient au contraire nécessaire de consulter les Nations Unies et de collaborer avec elles. On pourrait prétendre, comme cela est signalé dans le rapport, que dès que la convention serait entrée en vigueur le système de contrôle prévu dans la Constitution de l'O.I.T. s'appliquerait automatiquement, rendant par là inutile tout autre organisme de contrôle, mais ils n'estiment pas que ceci puisse être vrai d'une manière générale puisque certains pays, membres des Nations Unies, ne sont pas membres de l'O.I.T. Pour qu'une convention soit une réalité vivante il leur semble nécessaire qu'elle soit appliquée d'une manière aussi large que possible. En outre l'exercice de la liberté syndicale par les employeurs et les travailleurs pourrait être mis en danger par des atteintes portées à d'autres libertés fondamentales telles que la liberté de tenir des réunions publiques, la liberté de parole, la liberté de distribuer des documents imprimés, etc. Comme l'a signalé le membre travailleur français, la sauvegarde de ces libertés rentre dans la compétence des Nations Unies et il semble donc évident qu'il doive y avoir une consultation et une collaboration entre l'O.I.T. et les organes des Nations Unies.

Le membre gouvernemental suisse attira d'autre part l'attention de la Commission sur la nécessité de sauvegarder les intérêts des pays, qui, comme le sien, sont membres de l'O.I.T. mais non pas des Nations Unies.

Divers amendements ont été présentés à cette résolution.

Le membre gouvernemental italien estima que l'O.I.T. était, en raison de sa nature, tout à fait qualifiée pour traiter des problèmes qui pourraient découler de l'application d'une convention sur la liberté syndicale et proposa d'amender la résolution présentée par les membres travailleurs en insérant avant le dernier paragraphe de celle-ci un nouveau paragraphe ainsi conçu :

L'action de l'organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale devra être limitée aux cas où l'O.I.T. ne peut pas intervenir ou au cas où son intervention n'aurait pas été efficace.

Le membre gouvernemental italien retira cependant son amendement étant entendu que le Conseil d'administration tiendrait compte de ses observations dans les discussions avec les Nations Unies.

Les membres employeurs approuvèrent le rapport du Conseil d'administration mais en ce qui concerne la résolution des travailleurs, ils estimèrent que son adoption impliquerait au moins une sorte d'engagement moral de la part de la Conférence quant à la proposition contenue dans le dernier paragraphe de la résolution. Ceci semblait inopportun et prématuré tant qu'on ne savait pas quelle était la nature de l'organisme qui pourrait être constitué. De leur point de vue, il serait préférable de confirmer seulement le principe suivant lequel le Conseil d'administration devrait procéder à des consultations avec les Nations Unies sans donner au Conseil d'administration de mandat formel de souscrire à des propositions concrètes. La Conférence ne s'engagerait pas ainsi d'une manière définitive tant qu'elle n'aurait pas reçu le rapport du Conseil d'administration sur le résultat de ses consultations. Ce rapport pourrait être négatif ou pourrait contenir des propositions tendant à opérer des changements dans le cadre général de l'Organisation internationale du Travail mais il ne lierait aucunement la Conférence. Pour ces raisons les membres employeurs proposèrent de remplacer les trois derniers paragraphes de la résolution des travailleurs par le texte suivant :

Reconnaissant toutefois que l'exercice de la liberté syndicale tel qu'il est prévu dans la convention (adoptée à la 31me session de la Conférence), pourrait être mis en cause par une

atteinte portée à d'autres libertés fondamentales dont la sauvegarde ne relève pas de la compétence de l'O.I.T. mais de celle des Nations Unies, notamment de la Commission des droits de l'homme,

Confirme et adopte la recommandation du Conseil d'administration tendant à engager des consultations avec les Nations Unies, recommandation qui figure au rapport du Conseil d'administration adopté lors de sa 104me session et invite le Conseil d'administration à faire rapport à la Conférence lors d'une prochaine session.

Le membre gouvernemental du Royaume-Uni souligna l'importance d'obtenir sur ce point une unanimité totale, tant au sein de la Commission qu'au sein de la Conférence elle-même. Il estima également que le fond même de la question était d'une telle portée qu'il fallait faire très attention à ce que les propositions faites à la Conférence soient correctement formulées. Il était dans l'ensemble d'accord sur la résolution présentée par les membres travailleurs, mais reconnaissait que les appréhensions des membres employeurs n'étaient pas injustifiées. Il ne fallait pas donner l'impression que l'O.I.T. abandonnait certaines de ses attributions. Toutefois il était aussi important que le texte n'impliquât aucune réticence de la part de l'O.I.T. de collaborer avec les Nations Unies puisqu'elle s'est engagée à le faire aux termes de l'accord en vigueur entre les deux organisations.

En ce qui concerne l'amendement présenté par les employeurs, il ne voyait pas de différence importante entre les deux rédactions se rapportant au premier paragraphe ; il préférait cependant la rédaction des employeurs moyennant une légère modification. Mais il estimait que le dernier paragraphe de la proposition des employeurs n'était pas suffisamment précis notamment lorsqu'il se référait simplement aux recommandations et au rapport du Conseil d'administration. Ce manque de précision venait peut-être de ce que le rapport du Conseil d'administration était lui-même un peu imprécis dans ses conclusions. Les membres travailleurs avaient essayé d'y remédier et, ce faisant, avaient peut-être donné l'impression de préjuger les résultats. Il proposa donc l'amendement suivant :

Retenir le premier paragraphe de l'amendement présenté par les membres employeurs à l'exception des mots « adopté à la 30me session de la Conférence » et les faire suivre des deux derniers paragraphes de la résolution présentée par les membres travailleurs avec les modifications suivantes :

« Estime qu'un organisme international complémentaire de sauvegarde de la liberté syndicale sous tous ses aspects, institué en collaboration avec les Nations Unies, peut être nécessaire pour compléter effectivement les garanties offertes par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, garanties qui ne sauraient être ni abrogées ni suspendues,

Invite en conséquence le Conseil d'administration à engager les consultations avec les organes compétents des Nations Unies en vue d'examiner la question de savoir quels amendements et additions (s'il en faut) aux organismes internationaux existants, sont nécessaires pour assurer la sauvegarde de la liberté syndicale et à faire rapport à la Conférence lors d'une prochaine session. »

Le membre gouvernemental mexicain déclara qu'il lui serait difficile, sinon impossible, d'accepter la résolution des membres travailleurs telle qu'elle était rédigée, car elle paraissait tendre à créer un troisième organisme international ; les instructions qu'il tenait de son gouvernement ne lui permettaient pas de prendre position à cet égard, étant donné que la création de cet organisme international pourrait restreindre la souveraineté nationale.

M. Egon Schwelb, représentant des Nations Unies, déclara à la Commission qu'il avait suivi les débats tendant à la préparation d'une convention internationale du travail sur la liberté syndicale, ce qui, à son avis, constitue un événement d'une importance considérable dont les répercussions s'étendront bien au delà du domaine des relations du travail. Au cours de ces débats il s'est abstenu d'utiliser la possibilité qui lui était offerte, en vertu de l'accord conclu entre les deux organisations, de prendre part aux délibérations de la Commission. Mais les débats relatifs au rapport du Conseil d'administration sur un organisme international l'on incité à demander la parole en vue de dissiper les appréhensions et les doutes qui se sont manifestés dans l'esprit de certains membres de la Commission et de contribuer ainsi à ce que des résultats satisfaisants soient obtenus.

A son avis le remarquable rapport du Conseil d'administration expose de manière appropriée les pouvoirs et les mécanismes de l'Organisation internationale du Travail et des différents organes des Nations Unies. Il est évident que la liberté syndicale et la protection internationale de cette liberté rentrent dans la compétence de l'O.I.T. Ce fait a été reconnu dans deux résolutions du Conseil économique et social et dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. En réalité les débats qui se déroulent actuellement sont dus en partie à la requête adressée à l'O.I.T. par le Conseil économique et social, qui, de son côté, avait été saisi de la question à la suite de suggestions présentées par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail. La compétence de l'Organisation internationale du Travail ne peut donc pas être mise en doute.

Cependant on ne peut pas mettre davantage en doute le fait que la liberté qu'ont les employeurs et les travailleurs de s'associer, comme la liberté qu'a toute autre personne de s'associer, constitue l'une des libertés humaines fondamentales. Les Nations Unies ont au nombre de leurs objectifs celui de favoriser et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Tous les Membres des Nations Unies se sont engagés à agir tant conjointement que séparément en coopération avec les Nations Unies pour obtenir le respect universel et

effectif des droits de l'homme. Les Nations Unies et les organismes appropriés qu'elles ont établis, notamment la Commission des droits de l'homme, ont donc nettement le droit de s'occuper du problème de la liberté syndicale.

Il indiqua que le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme avaient fait preuve de beaucoup de prudence en interprétant les pouvoirs que leur donne la Charte de sorte que la procédure en vigueur actuellement n'est encore qu'à un stade rudimentaire. Les plaintes concernant les prétendues violations des droits de l'homme sont résumées par le Secrétariat et soumises à la Commission en séance privée. Ces résumés sont également envoyés aux gouvernements intéressés, qui ont le droit de répandre ces plaintes et de faire porter leur réponse à la connaissance de la Commission des droits de l'homme.

Les organes de contrôle des Nations Unies chargés d'examiner les plaintes concernant les droits de l'homme sont encore en voie d'élaboration, en tant qu'il s'agit de la procédure prévue dans la Charte. Ceci ne s'applique pas aux dispositions élaborées en vue d'une application internationale des droits de l'homme qui sont envisagées dans les propositions tendant à la mise en œuvre du pacte international des droits de l'homme. A cet égard, la Commission des droits de l'homme a décidé, lors de sa session du mois dernier, qu'elle devrait, à sa quatrième session, continuer à étudier cette importante question de l'application, sur la base du rapport du groupe de travail de la mise en œuvre, rapport très complètement résumé dans le rapport du Conseil d'administration en tenant compte d'autres propositions présentées depuis lors par plusieurs Etats Membres.

En vertu de la procédure actuelle réglementée par le Conseil économique et social dans sa résolution d'août 1947, des centaines de communications concernant de prétendues violations des droits de l'homme y compris les droits syndicaux sont actuellement reçues et examinées par les Nations Unies. Si, en vertu des règles actuelles, les Nations Unies reçoivent des plaintes concernant la violation de la liberté syndicale, elles continueront à en recevoir en vertu des mécanismes que l'on envisage pour l'avenir.

L'orateur signala également qu'en vertu de la Charte les habitants des territoires sous tutelle jouissaient d'un droit de pétition au Conseil de tutelle, notamment en ce qui concerne la violation des droits de l'homme, ce qui comprend évidemment la violation de la liberté syndicale. Le Conseil de tutelle a compétence pour recevoir ces pétitions et les examiner en accord avec l'autorité administrative.

D'après ces remarques, il semblait clair à l'orateur que la résolution présentée à la Conférence n'était pas une résolution impliquant que les pouvoirs de l'O.I.T. pourraient être délégués aux Nations Unies ou devraient lui être délégués. Une telle délégation, dit-il, n'est certainement pas nécessaire pour conférer aux Nations Unies une compétence appropriée. Les Nations Unies ont le droit de traiter ce problème en vertu de la Charte et leurs attributions à cet égard seront réglementées dans le pacte international des droits de l'homme, qui, on l'espère, contiendra des dispositions relatives à son application internationale. Ce que l'O.I.T. est invitée à faire et ce que le Conseil d'administration a proposé, c'est que la Conférence devrait habiliter le Conseil à examiner conjointement avec les organes appropriés des Nations Unies les problèmes qui se posent mutuellement aux deux Organisations du fait de leur commune compétence en ce domaine et à consulter les Nations Unies sur les moyens de coordonner l'activité des deux Organisations.

L'orateur exprima donc l'espoir que la Commission arriverait à une décision unanime sur la suite à donner à la recommandation adressée à l'Organisation internationale du Travail par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il n'y a aucun doute que le Secrétaire général des Nations Unies fera tout ce qui est en son pouvoir pour assister à ces consultations et pour faire aboutir l'action commune des deux Organisations à des résultats satisfaisants.

A la fin de la déclaration résumée ci-dessus, le membre gouvernemental du Royaume-Uni fit remarquer à la Commission qu'il paraissait y avoir un accord total sur les deux premiers paragraphes de l'amendement qu'il avait antérieurement déposé. A son avis, le Conseil d'administration examinerait avec grand soin toute cette question avec les Nations Unies. Il proposa alors de modifier le troisième paragraphe en tenant compte de certaines objections soulevées par les membres travailleurs et employeurs et soumit à la Commission le texte suivant :

> Invite en conséquence le Conseil d'administration à engager des consultations avec les organes compétents des Nations Unies en vue d'examiner les améliorations qu'il y aurait lieu d'apporter aux organismes internationaux existants pour assurer la sauvegarde de la liberté syndicale et à faire rapport à la Conférence à l'une de ses prochaines sessions.

L'amendement ainsi modifié a été accepté par les membres employeurs.

Le membre gouvernemental mexicain a retiré la réserve qu'il avait précédemment formulée et a pareillement accepté le texte proposé.

La Commission a adopté à l'unanimité le texte de la résolution présentée par les membres travailleurs ainsi amendé d'après les propositions des membres employeurs et du membre gouvernemental du Royaume-Uni.

San-Francisco, le 7 juillet 1948.

(Signé) JAMES THORN, *président.*
ALFONSO GUZMÁN NEIRA,
LÉON JOUHAUX,
L. E. CORNIL, *rapporteurs.*

PROJET DE RÉSOLUTION CONCERNANT UN ORGANISME INTERNATIONAL DE SAUVEGARDE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

La Conférence,

Rappelant la résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale adoptée par la Conférence à sa 30me session (juillet 1947) et aux termes de laquelle le Conseil d'administration avait été invité à examiner cette question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31me session,

Ayant pris connaissance du rapport présenté par le Conseil d'administration conformément à la résolution mentionnée ci-dessus,

Ayant pris connaissance également de la résolution adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies à sa 5me session (août 1947), aux termes de laquelle le Secrétaire général des Nations Unies a été invité à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans la question de la mise en vigueur des droits syndicaux,

Ayant pris en outre connaissance de la résolution adoptée par l'Assemblée des Nations Unies à sa 2me session (septembre-novembre 1947) recommandant à l'Organisation internationale du Travail de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail, l'étude des questions concernant le contrôle de l'application des droits syndicaux,

Considérant que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail offre des garanties adéquates pour l'application des conventions internationales du travail en général,

Reconnaissant toutefois que l'exercice de la liberté syndicale, tel qu'il est prévu dans la convention, pourrait être mis en cause par une atteinte portée à d'autres libertés fondamentales dont la sauvegarde ne relève pas de la compétence de l'O.I.T. mais de celle des Nations Unies, notamment de la Commission des droits de l'homme,

Considérant qu'un organisme international complémentaire de sauvegarde de la liberté syndicale sous tous ses aspects, institué en collaboration avec les Nations Unies peut être nécessaire pour compléter effectivement les garanties offertes par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, garanties qui ne sauraient être ni abrogées ni suspendues,

Invite en conséquence le Conseil d'administration à engager des consultations avec les organes compétents des Nations Unies en vue d'examiner les améliorations qu'il y aurait lieu d'apporter aux organismes internationaux existants pour assurer la sauvegarde de la liberté syndicale et à faire rapport à la Conférence à l'une de ses prochaines sessions.

4) Texte de la convention (n°) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, soumis par le Comité de rédaction [1].

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session ;

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session ;

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail énonce, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » ;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trentième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale ;

Considérant que l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales ;

adopte, ce jour de juillet mil neuf cent quarante-huit, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

PARTIE I. LIBERTÉ SYNDICALE

Article premier

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

[1] Pour le texte final de cette convention, voir annexe XIX, p. 574.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

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.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut pas être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Article 9

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 10

Dans la présente convention le terme « organisation » signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

Partie II. Protection du droit syndical

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Partie III. Mesures diverses

Article 12

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;

b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications et en quoi consistent lesdites modifications ;

c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;

d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas *b), c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 16, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans des territoires déterminés.

Article 13

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation, au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe ;

b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications ; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement par une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 16, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure en faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Partie IV. Dispositions finales

Article 14

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 15

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 16

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention, qui dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 17

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 18

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 19

A l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur

de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa revision totale ou partielle.

Article 20

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant revision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement ;

a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant revision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 16 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant revision soit entrée en vigueur ;

b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant revision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant revision.

Article 21

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Document n° 165

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 190-192 (République démocratique allemande)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

République démocratique allemande (ratification: 1975)

La commission a pris note du rapport du gouvernement. Elle rappelle que ses commentaires antérieurs portaient sur le droit des travailleurs de constituer les organisations de leur choix, sur le droit syndical des membres des fermes collectives et sur le droit de grève.

1. Par le passé, la commission avait relevé que l'article 44 de la Constitution et l'article 6 du Code du travail mentionnent expressément la Confédération des syndicats libres allemands (FDGB) comme seule centrale, avec les syndicats qui lui sont affiliés, reconnue pour la défense et la promotion des intérêts des travailleurs. La commission avait donc noté qu'un système d'unicité syndicale était explicitement établi par la législation contrairement à l'article 2 de la convention dont le principe n'est d'ailleurs pas destiné à prendre position en faveur soit de la thèse de l'unicité syndicale, soit de celle du pluralisme syndical.

Dans son rapport, le gouvernement rappelle que tous les citoyens jouissent, en vertu de l'article 29 de la Constitution, du droit d'association pour la défense de leurs intérêts, et que l'unification du mouvement syndical au sein de la FDGB est une manifestation de la volonté des travailleurs eux-mêmes et une résultante des circonstances historiques. Le gouvernement fait de nouveau état de la participation des syndicats à tous les niveaux de la vie sociale et économique et insiste sur sa non-ingérence dans leurs affaires internes. Tout en notant ces informations, la commission rappelle que, dans son étude d'ensemble présentée à la 69e session (1983) de la Conférence internationale du Travail, en particulier aux paragraphes 136 à 138, elle a souligné l'incompatibilité d'un système d'unicité syndicale consacré par la loi avec les normes de la convention. En effet, lorsqu'un monopole de fait est la conséquence d'un regroupement volontaire des travailleurs, la législation ne doit pas institutionnaliser cette situation en citant nommément la centrale unique et les travailleurs doivent pouvoir sauvegarder, pour l'avenir, le libre choix de créer, s'ils le souhaitent, des syndicats en dehors de la structure syndicale établie. De l'avis de la commission, il semble impossible que des travailleurs désirant créer un autre syndicat qui aurait une existence légale et exercerait des activités de défense et de promotion des intérêts de ses membres puissent le faire.

La commission prie le gouvernement de réexaminer la situation à la lumière de ses commentaires et de faire en sorte que les dispositions établissant un système syndical monopolistique soient amendées afin de permettre aux travailleurs le désirant de constituer les organisations de leur choix.

2. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait relevé que les membres des fermes collectives sont exclus du Code du travail et par conséquent des dispositions sur les droits syndicaux. Elle avait pris note des informations du gouvernement selon lesquelles les intérêts des paysans coopérateurs étaient représentés par l'Association d'assistance mutuelle paysanne (VDGB), sur un plan politique, économique et culturel. La commission avait alors demandé au gouvernement si la défense de ces intérêts se rapportait aussi à l'aspect social de la vie de ces travailleurs, en particulier les conditions de travail.

La commission note que des arrêtés de mai 1984 ont confirmé et étendu le rôle de la VDGB dans le domaine social et dans celui des conditions de travail. Par ailleurs, elle note que les travailleurs employés par les coopératives agricoles (régis par le Code du travail), et qui n'en sont donc pas membres, peuvent s'affilier au "Syndicat de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts" qui représente leurs intérêts politiques, économiques, sociaux et culturels, lesquels revêtent une forme différente de ceux de la catégorie des travailleurs mentionnée ci-dessus.

Il semble à la commission que les travailleurs agricoles, qu'ils soient ou non membres de la coopérative, peuvent être membres d'une organisation chargée de défendre leurs intérêts, mais unique; la situation qui prévaut dans les autres secteurs a donc été établie dans l'agriculture sous une forme adaptée. La commission se réfère aux commentaires qu'elle a formulés ci-dessus et attire l'attention du

gouvernement sur le fait que l'unicité syndicale obligatoire va à l'encontre de l'article 2 de la convention. Elle prie le gouvernement d'indiquer, le cas échéant, les dispositions qui permettraient aux paysans, membres ou non des coopératives agricoles, de constituer des syndicats en dehors de la VDGB et du Syndicat de l'agriculture, et sinon de réexaminer la situation en vue de leur garantir ce droit.

3. Au sujet du droit de grève, la commission avait relevé qu'il n'était pas expressément prévu dans la législation et que des possibilités de recourir à la concertation et à des voies judiciaires pour régler des différends collectifs étaient établies.

La commission relève que le gouvernement reprend ses arguments antérieurs au sujet du droit constitutionnel de participation et de cogestion des syndicats qui leur assure que leurs intérêts sont protégés et qu'en principe soit l'apparition des différends est exclue, soit les conflits collectifs sont réglés en recourant à des formes particulières de la cogestion. Selon lui, le système ainsi que la possibilité pour les syndicats d'élaborer la législation, ce qui assure qu'aucune loi n'est adoptée sans leur consentement, rendent l'établissement, par la loi, du droit de grève superflu.

Tout en prenant note du point de vue du gouvernement, et en particulier du fait qu'il déclare qu'aucune disposition de la convention ne mentionne expressément le droit de grève, la commission se doit cependant de rappeler qu'aux paragraphes 199 à 206 de son étude d'ensemble de 1983 elle a souligné qu'en application de l'article 3 les organisations de travailleurs doivent disposer d'un certain nombre de moyens pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux, et le droit de grève en est un des moyens essentiels.

Etant donné que la loi n'interdit ni n'autorise le droit de grève, la commission prie le gouvernement d'indiquer, en cas d'échec de la conciliation ou dans l'éventualité où les travailleurs ne sont pas satisfaits de son résultat, quels sont les moyens dont ils disposent pour faire

Document n° 166

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 219-222 (Colombie)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Colombie (ratification: 1976)

La commission prend note du rapport du gouvernement, des débats qui se sont déroulés à la Commission de la Conférence en 1991, et du rapport de la mission de contacts directs effectuée en Colombie du 16 au 20 septembre 1991.

La commission prend note avec intérêt des dispositions de la nouvelle Constitution, en date du 18 juillet 1991, pour ce qui a trait à la liberté syndicale, notamment en ce qui concerne la disposition selon laquelle la suppression ou la suspension de la personnalité juridique ne peut se faire que par voie judiciaire.

La commission prend note avec satisfaction de l'abrogation des normes légales suivantes, qui restreignaient les droits syndicaux et qui conduisent à une amélioration significative de l'application de la convention:

- article 380 du Code du travail (dissolution, liquidation ou annulation de l'inscription au registre des syndicats par voie administrative dans certains cas) modifié par la loi no 50 de 1990;
- résolution no 4 de 1952 (ingérence administrative dans l'autonomie syndicale) abrogée par le décret no 4734 de septembre 1991;
- décret no 1923 de 1978 (état d'urgence qui interdisait toute occupation provisoire des lieux publics afin de faire pression sur une décision des autorités légitimes) qui a cessé d'être en vigueur;
- décret no 1422 de 1989 (intervention administrative dans la comptabilité des syndicats) (abrogé par une résolution ministérielle de septembre 1991);
- décrets nos 2655 de 1954, 85 de 1956 et 1469 (art. 14 à 26) de 1978 (réglementation restrictive des réunions syndicales) abrogés par le décret no 2293 d'octobre 1991;
- article 379 a) du Code du travail (interdiction aux syndicats d'intervenir dans les questions politiques) abrogé par la loi no 50 de 1990;
- décrets nos 2200 et 2201 (interdiction de la grève, associée à des sanctions administratives et, lorsque l'état de siège est décrété, à des peines d'emprisonnement) abrogés par le décret no 2620 de décembre 1990.

Malgré les modifications effectuées par le gouvernement, la commission doit souligner les dispositions de la législation qui demeurent incompatibles avec la convention. Il s'agit des points suivants:

1. Constitution d'organisations de travailleurs (article 2 de la convention)

- Obligation selon laquelle un syndicat doit être constitué pour les deux tiers de Colombiens (art. 384 du Code du travail).
- Licenciements massifs de travailleurs dans le secteur public et généralisation des contrats de courte durée dans le secteur privé visant à affaiblir le mouvement syndical, qui ont été portés à la connaissance de la mission de contacts directs.

2. Intervention dans l'administration des syndicats (article 3)

- Contrôle de la gestion interne des syndicats et des réunions syndicales par des fonctionnaires (art. 486 du code et art. 1er du décret no 672 de 1956);
- présence des autorités dans les assemblées générales réunies pour voter sur le déclenchement d'une grève (nouvel art. 444, dernier alinéa, du code);
- obligation d'être un ressortissant colombien pour être élu à des fonctions syndicales (art. 384 du code);

- suspension, pouvant aller jusqu'à trois ans, avec privation des droits d'association, des dirigeants syndicaux qui sont à l'origine d'une dissolution de leur syndicat (nouvel art. 380 3) du code);
- obligation d'appartenir à la profession ou au métier considéré pour être élu dirigeant syndical (art. 388 1) c) et 432 2) du code et, pour les fédérations, art. 422 1) c)).

3. Droits des syndicats de promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs (article 3)

- Interdiction de la grève aux fédérations et confédérations (art. 417 1) du code);
- interdiction de la grève non seulement dans les services essentiels au sens strict du terme, mais encore dans une gamme très large de services publics qui ne sont pas nécessairement essentiels (art. 430 et nouvel art. 450 1) a) du code et décrets nos 414 et 437 de 1952, no 1543 de 1955, no 1593 de 1959, no 1167 de 1963 et nos 57 et 534 de 1967);
- diverses restrictions au droit de grève et pouvoir du ministre du Travail et du président d'intervenir dans un conflit (art. 448 3) et 4) et 450 1) g) du code, décret no 939 de 1966, dans sa teneur modifiée par la loi no 48 de 1968, et art. 4 de la loi no 48 de 1968);
- possibilité de licencier les dirigeants syndicaux qui sont intervenus dans une grève illégale ou qui y ont participé (nouvel art. 450 2) du code).

La commission note que, d'après la déclaration du gouvernement dans son rapport, il n'existe aucune convention de l'OIT où celle-ci aurait adopté une position sur le droit de grève et qu'il résulte de la lecture de l'article 3 de la convention que ce dernier se réfère au droit des travailleurs de formuler leur programme d'action, mais qu'un tel programme ne peut être contraire à la Constitution ni aux lois d'un pays; le gouvernement ajoute que l'article 2 de la convention ne consacre que le droit d'autonomie des syndicats mais, en aucun cas, ne formule le droit de grève, forme d'action qui possède sa configuration propre et spécifique. Enfin, se référant à l'interdiction de la grève dans les services publics, le gouvernement indique que la nouvelle Constitution politique garantit le droit de grève, sauf dans les services publics essentiels tels qu'ils sont définis par le législateur.

La commission souligne que, si tant est que la formulation de la convention ne fait pas mention expresse du droit de grève, son article 3 établit que les organisations de travailleurs ont le droit d'organiser librement leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. La commission considère que ce droit comprend le recours à la grève, qui est l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et professionnels. Du moment que l'on reconnaît là un moyen essentiel d'action, celui-ci ne devrait pas faire l'objet de restrictions excessives. La commission a estimé que l'interdiction de la grève dans les services publics devrait se limiter aux fonctionnaires qui agissent en qualité d'organes de la puissance

publique ou aux services essentiels dans le sens strict du terme, c'est-à-dire dans ceux dont l'interruption pourrait mettre en danger la vie ou la sécurité de la personne dans tout ou partie de la population. En outre, à partir du moment où le droit de grève fait l'objet de restrictions et est refusé aux agents publics et aux personnes qui travaillent dans les services essentiels, la commission a jugé qu'il devrait être accordé aux intéressés des garanties appropriées, telles que des procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage impartiales et rapides, pour protéger des travailleurs privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels.

La commission note avec intérêt que le ministre du Travail et de la Sécurité sociale a exprimé à la mission du BIT la volonté de demander officiellement à celui-ci une assistance technique dans le cadre de la poursuite des réformes de la législation du travail.

La commission prie le gouvernement de continuer à prendre les mesures pour mettre sa législation en harmonie avec les prescriptions de la convention et à continuer de l'informer à cet égard.

Par ailleurs, la commission adresse une demande directe au gouvernement.

Document n° 167

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 172-173 (Tchad)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Tchad (ratification: 1960)

La commission a pris note du rapport du gouvernement.

1. *Droit de constituer des organisations sans autorisation préalable.* La commission prend note avec intérêt de la déclaration du gouvernement selon laquelle la création, l'organisation et le fonctionnement des organisations syndicales ne sont pas régis par l'ordonnance n° 27/INT/SUR du 28 juillet 1962 relative aux associations, mais par le Code du travail (loi n° 7/66 du 4 mars 1966). Le gouvernement ajoute que les syndicats professionnels n'ont plus qu'à déposer leurs statuts pour commencer à fonctionner et que le contrôle par les autorités se fait a posteriori, sans remettre en cause l'existence du syndicat. Les syndicats n'ont donc plus besoin de se soumettre aux conditions de déclaration et d'autorisation du ministère de l'Intérieur pour leur fonctionnement. Pour lever toute ambiguïté en la matière, la commission demande au gouvernement de modifier l'ordonnance n° 27 du 28 juillet 1962 relative aux associations afin de prévoir expressément qu'elle ne s'applique pas aux syndicats. Elle demande au gouvernement de communiquer dans son prochain rapport des informations sur les mesures prises à cet égard.

2. *Limitation au droit de grève.* En ce qui concerne l'abrogation de l'ordonnance n° 30 du 26 novembre 1975 suspendant tout mouvement de grève et de l'ordonnance n° 001 du 8 janvier 1976 interdisant aux agents publics et assimilés l'exercice du droit de grève, la commission prend note des assurances données par le gouvernement selon lesquelles les textes d'abrogation ont été préparés et que leur adoption n'est qu'une question de temps. La commission observe également que le décret n° 096/PR/MFPT/94 du 29 avril 1994, portant réglementation de l'exercice du droit de grève dans la fonction publique, a été soumis à l'arbitrage des autorités compétentes et que le gouvernement s'est engagé, dans un communiqué daté du 2 juin 1994, à s'en remettre à cet arbitrage. Ce décret prévoit un mécanisme de conciliation et d'arbitrage préalable au déclenchement de la grève ainsi qu'un service minimum obligatoire dans certains services publics dont l'interruption entraînerait dans la vie de la collectivité les troubles les plus graves, en particulier dans les services financiers, les services hospitaliers, les services de poste et télécommunications, de la télévision et de la radiodiffusion, les services centraux du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et les services de l'Inspection interpréfectorale du travail.

Insistant sur le fait que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association protégé par la convention, la commission souhaite rappeler qu'il ne peut être qu'exceptionnellement restreint; les restrictions, voire les interdictions, devraient se limiter aux cas des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, aux services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou une partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne, ou aux cas de crise nationale aiguë (voir étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective, 1994, paragr. 159). En ce qui concerne les autres services d'utilité publique où une interdiction totale de la grève ne peut être

justifiée, la commission est d'avis qu'un service *minimum négocié* peut être établi dans la mesure où il s'agit effectivement et exclusivement d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, et de plus les organisations de travailleurs devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics (voir étude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 161). La commission veut croire que toute mesure concernant l'exercice du droit de grève sera conforme aux principes de la liberté syndicale et demande au gouvernement de lui transmettre copie de la décision qui sera rendue en ce qui concerne le recours introduit auprès des autorités compétentes. La commission demande, en outre, à nouveau instamment au gouvernement de communiquer dès leur adoption les textes d'abrogation des ordonnances de 1975 et 1976.

3. *Interdiction de toute activité politique aux syndicats (art. 36 du Code du travail de 1966) et obligation d'avoir résidé sept ans au Tchad pour pouvoir être élu dirigeant syndical (art. 41).* La commission prend note de la déclaration du gouvernement selon laquelle une réponse satisfaisante sera trouvée dans le projet de Code du travail en ce qui concerne l'interdiction de toute activité politique aux syndicats. Le gouvernement ajoute qu'il a revu à la baisse dans le projet de Code du travail la période de résidence requise pour que les étrangers puissent se charger de l'administration ou de la direction d'un syndicat. Sur le premier point, la commission rappelle que l'évolution du mouvement syndical et sa reconnaissance accrue comme partenaire social à part entière exigent que les organisations de travailleurs puissent se prononcer sur les problèmes politiques au sens large, et notamment manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement. Sur le second point, en ce qui concerne la possibilité pour les étrangers d'accéder aux fonctions de dirigeants syndicaux, la commission estime que la législation nationale devrait permettre aux travailleurs étrangers d'accéder à ces fonctions, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil. La commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour mettre sa législation en pleine conformité avec les exigences de la convention et les principes de la liberté syndicale, en modifiant les articles 36, alinéa 2, et 41 du Code du travail, en levant l'interdiction de toute activité politique aux syndicats et en réduisant la période de résidence requise pour que les étrangers puissent accéder aux fonctions de dirigeants syndicaux. Elle prie également le gouvernement de communiquer copie du nouveau Code du travail dès son adoption.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 83e session.]

Document n°168

CIT, 99e session, 2010, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 64-66 (Australie)

Conférence internationale du Travail, 99e session, 2010

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Australie

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1973)

La commission prend note des observations présentées par le Conseil australien des syndicats (ACTU) dans une communication en date du 31 août 2009, celles présentées par la Confédération syndicale internationale (CSI) dans une communication en date du 26 août 2009, celles présentées par la Chambre australienne du commerce et de l'industrie (ACCI) présentées dans une communication en date du 14 octobre 2009 ainsi que celles du Groupe industriel australien (AI) présentées dans une communication datée du 14 octobre 2009 au sujet de l'application de la convention. La commission note, de plus, l'adoption de la loi de 2009 sur le travail équitable ainsi que la création de «Travail équitable Australie» (FWA), en vue de superviser la mise en œuvre des dispositions de cette loi. De manière générale, la commission note avec ***intérêt*** que la loi sur le travail équitable a été préparée en étroite consultation avec les partenaires sociaux et qu'elle vise à pallier des lacunes soulevées par la commission au fil des dernières années en lien avec l'application de la convention.

La commission note avec ***intérêt*** l'indication du gouvernement selon laquelle le développement du nouveau système, en vertu de la loi sur le travail équitable, a bénéficié d'un processus réel et étendu de consultation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes – le processus de consultation le plus étendu en matière de relations du travail jamais entrepris en Australie. Selon le gouvernement, ce processus étendu de consultation a fait en sorte que toutes les parties prenantes aient l'opportunité de faire valoir leurs préoccupations et que celles-ci soient abordées avant que le projet de loi ne soit débattu devant le parlement et adopté en forme amendée en tant que loi sur le travail équitable. Le gouvernement indique que le nouveau système australien représente une initiative importante, qui s'éloigne des éléments fondamentaux du régime précédent et que la loi sur le travail équitable a été conçue dans le but d'équilibrer les besoins des travailleurs, ceux des syndicats ainsi que ceux des employeurs et de favoriser une compétitivité et une prospérité accrues, tout en sauvegardant les droits des travailleurs et en garantissant des normes minimales. Le gouvernement considère que la nouvelle législation établit le juste équilibre entre l'équité et la flexibilité en milieu de travail, en vue d'atteindre des objectifs d'équité sociale et de modernisation économique.

Article 3 de la convention. Le droit des organisations d'établir librement leurs activités et d'élaborer leur programme d'action. La commission rappelle qu'elle avait précédemment exprimé la nécessité d'amender plusieurs dispositions de la loi sur les relations professionnelles de 1996 (loi WR) qui a supprimé la protection des actions revendicatives: les accords multi-entreprises (art. 423(1)(b)(i)); la «négociation encadrée» (art. 439); le boycott indirect et la grève générale de solidarité (art. 438); la notion de «sujet de négociation interdit» (art. 356 et 436 de la loi WR, lus conjointement à la réglementation de 2006 sur les relations du travail); le paiement du salaire en cas de grève (art. 508 de la loi WR); certaines dispositions interdisant les actions revendicatives en cas de risques pour l'économie (art. 430, 433 et 498 de la loi WR); et le recours obligatoire à l'arbitrage à l'initiative du ministre (art. 500(a) et 504(3) de la loi WR). La commission rappelle de plus qu'elle avait précédemment soulevé la nécessité d'amender les dispositions de la loi WR qui interdisent les actions revendicatives lorsqu'elles risquent de porter préjudice à l'économie nationale et qui habilitent le ministre à ordonner l'arbitrage obligatoire.

La commission note les préoccupations soulevées par l'ACTU à l'effet que la plupart des restrictions restent en vigueur dans la loi sur le travail équitable. En particulier, les articles 408 à 411 ne protègent l'action revendicative que lorsqu'elle est effectuée durant le processus de négociation d'un accord, ce qui semblerait interdire effectivement les grèves de solidarité ainsi que les boycotts indirects généraux. La loi maintient le retrait de la protection de l'action revendicative dans le cas d'accords multi-entreprises (art. 413(2)). La commission note que le gouvernement indique dans son rapport que, en vertu de la loi sur le travail équitable, certaines catégories d'employeurs multiples en lien étroit les uns avec les autres peuvent négocier ensemble en tant qu'employeurs à intérêt unique pour un accord d'entreprise unique avec leurs travailleurs. Dans ce cas, l'action revendicative protégée est offerte aux employeurs et aux travailleurs. La loi sur le travail équitable permet aussi la négociation multi-employeurs volontaire. Cependant, les employeurs et travailleurs n'ont pas accès à l'action revendicative protégée dans ces circonstances. De plus, les arrangements préexistants concernant les boycotts indirects, régis par la loi de 1974 sur les pratiques commerciales, demeurent en vigueur. ***La commission prie le gouvernement d'examiner les dispositions susmentionnées, à la lumière de ses précédents commentaires, en étroite consultation avec les partenaires sociaux concernés, de manière à les rendre pleinement conformes à la convention.***

La «négociation encadrée» demeure non protégée, sauf si les parties «tentent réellement de parvenir à un accord» (art. 409(4) et 412). L'action revendicative reste non protégée si elle soutient l'inclusion de termes illégaux, y compris: d'étendre l'indemnisation pécuniaire suite à un licenciement injustifié aux travailleurs non encore employés pendant la période d'essai, de payer le salaire des travailleurs en cas de grève, de payer des frais de négociation au syndicat et de donner des droits d'accès des représentants syndicaux sur les lieux de travail différents ou plus étendus que ceux contenus dans la loi (art. 409(3)). La commission note que le gouvernement indique que, en vertu de la loi sur le travail équitable, la grève en vue de conclure un accord qui contient des questions non autorisées est toujours protégée, pour autant que les représentants à la négociation croyaient raisonnablement que leurs demandes étaient autorisées. En outre, le gouvernement indique que, en vertu de la loi sur le travail équitable, il est toujours illégal pour un employeur de payer ou pour un travailleur de demander ou d'exiger un salaire en cas de grève mais que, lorsque qu'une action revendicative est menée, il

n'y aura plus de déduction minimale obligatoire de quatre heures de paie. De plus, l'article 423 permet la suspension ou la résiliation d'une action revendicative si elle risque de causer des dommages économiques significatifs. L'article 424(1)(d) requiert la suspension ou la résiliation d'une action revendicative si elle a causé, ou risque de causer, un dommage significatif à l'économie australienne ou à une part significative de celle-ci, tandis que l'article 431 permet au ministre de mettre fin aux actions revendicatives concernées dans les mêmes circonstances. Les actions revendicatives qui risqueraient de porter préjudice à une tierce partie peuvent aussi être suspendues ou annulées (art. 426). Le gouvernement indique que, pour que le FWA puisse interdire ou suspendre une action revendicative, cette agence doit être convaincue que cette action risque de causer un préjudice économique significatif et imminent. La commission observe que ces restrictions dépendent d'un examen complexe de conditions apparemment énoncées dans le but d'équilibrer un certain nombre de préoccupations. ***En référence à ses précédents commentaires sur ces questions et rappelant que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association protégé par la convention n° 87 (voir en particulier l'étude d'ensemble de 1994 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 159, 160, 168 et 179), la commission prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'application de ces dispositions par le FWA et de continuer de les examiner avec les partenaires sociaux en vue de garantir la pleine application des dispositions de la convention.***

La commission avait précédemment noté la nécessité d'amender l'article 30J de la loi de 1914 sur les crimes, qui interdit les grèves risquant de porter préjudice aux échanges commerciaux ou aux relations avec d'autres pays ou entre les Etats. L'article 30K de cette loi interdit les boycotts de nature à entraîner l'obstruction ou l'entrave au fonctionnement des services du gouvernement australien ou au transport international des biens et des personnes. La commission note que la CSI déclare qu'il n'y a eu aucun amendement à la loi sur les crimes. De plus, l'article 419 de la loi de 2009 sur le travail équitable exige que le FWA suspende ou mette fin à toute grève dans une entreprise étrangère ou menée par des travailleurs étrangers si cette grève aura pour effet de causer, ou qu'elle causera probablement, des pertes ou des dommages substantiels aux activités d'une entreprise nationale. ***La commission prie de nouveau le gouvernement d'examiner les dispositions susmentionnées, à la lumière de ses commentaires précédents, en étroite consultation avec les partenaires sociaux concernés, de manière à les rendre pleinement conformes avec la convention et, entre-temps, de fournir des informations détaillées sur tout usage de ces dispositions dans la pratique.***

En outre, la commission note les préoccupations soulevées par l'ACTU concernant les obstacles potentiels à l'exercice effectif du droit de grève qui pourraient être posés par les dispositions concernant les scrutins de grève. ***La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'application de ces dispositions dans la pratique.***

La commission rappelle qu'elle avait précédemment soulevé la nécessité d'amender certaines conditions restreignant le droit d'accès des représentants syndicaux aux lieux de travail dans le but de rencontrer les travailleurs. La commission note que, en vertu de la loi sur le travail équitable, un responsable syndical doit posséder un permis fourni par le FWA afin de bénéficier du droit d'accès, en vertu de la loi sur le travail équitable, à un certain lieu de travail. Pour déterminer s'il y a lieu d'accorder un permis d'entrée, le FWA examinera toute question qu'il juge pertinente, y compris si le requérant a déjà été reconnu coupable d'avoir violé une loi industrielle ou reconnu coupable d'un crime comprenant de la fraude, l'entrée par effraction ou l'usage intentionnel de violence ou destruction de propriété (art. 513). La commission note que le gouvernement indique que la loi sur le travail équitable permet aux responsables syndicaux de tenir des discussions avec des travailleurs qui sont membres, ou susceptibles de l'être, d'un syndicat et d'accéder aux lieux de travail afin d'enquêter sur des infractions soupçonnées à la loi ou à un acte adopté en vertu de la loi. ***La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'application dans la pratique de cette disposition, y compris les statistiques qui y sont relatives.***

Secteur du bâtiment. La commission rappelle la teneur de ses précédents commentaires à cet égard: i) la loi de 2005 sur l'amélioration du secteur de la construction et du bâtiment (BCII) rend illégales pratiquement toutes les formes d'action revendicative dans le secteur du bâtiment; ii) elle instaure des sanctions pécuniaires importantes, la possibilité de mises en demeure et aussi d'actions en dommages-intérêts non plafonnées en cas d'action revendicative «illégale»; iii) elle confère à l'organe exécutif dénommé «Commission australienne pour le bâtiment et la construction» (ABCC) des pouvoirs de coercition très étendus, apparentés à ceux d'une institution ayant vocation à enquêter dans des affaires criminelles; iv) elle confère au ministre des Relations professionnelles le pouvoir d'édicter des règles par rapport à des questions relevant du secteur du bâtiment et de la construction au moyen d'un décret ministériel, par le biais d'un dispositif désigné par le vocable de «building code» qui est en contradiction avec la convention à plusieurs égards et qui est «appliqué» de manière implicite à travers un «système d'accréditation» des entreprises qui se destinent à passer des contrats de marchés publics avec le Commonwealth. La commission avait précédemment prié le gouvernement d'indiquer si le projet de loi proposé aurait pour effet de: i) modifier les articles 36, 37 et 38 de la loi BCII de 2005, qui se réfèrent aux «actions revendicatives illégales» (et qui instaurent non seulement une responsabilité délictuelle des syndicats vis-à-vis de l'employeur mais aussi une responsabilité plus large de ceux-ci envers les tiers, ainsi que l'interdiction pure et simple de toute action revendicative); ii) modifier les articles 39, 40 et 48 à 50 de la loi BCII, de manière à supprimer toutes les complications, pénalités et sanctions excessives dirigées contre l'action revendicative dans le secteur du bâtiment et de la construction; iii) introduire dans la loi BCII des garanties suffisantes pour assurer que l'exercice des fonctions du commissaire et des inspecteurs appartenant à la Commission australienne pour le bâtiment et la construction (ABCC) ne se traduise pas par une ingérence dans les affaires internes des syndicats – notamment des dispositions permettant de faire appel des avis de l'ABCC devant les tribunaux avant d'avoir à restituer les pièces pertinentes (art. 52,

53, 55, 56 et 59 de la loi BCII); et iv) modifier l'article 52(6) de la loi susvisée, qui permet au commissaire de l'ABCC d'imposer une peine de six mois de prison en cas de défaut de production des pièces exigées ou de défaut de communication d'informations demandées, de telle sorte que les sanctions soient proportionnelles à la gravité réelle de l'infraction.

La commission note que le gouvernement indique que le bureau de l'ABCC sera maintenu jusqu'au 31 janvier 2010 et que, après cette date, sous réserve de l'adoption de la législation, il sera remplacé par une nouvelle agence, le Bureau de l'inspection du travail équitable dans le secteur du bâtiment. De plus, se basant sur un rapport indépendant commandé par le gouvernement, ainsi que sur la consultation avec les parties prenantes de l'industrie, le gouvernement a élaboré et introduit l'amendement de 2009 sur l'amélioration de l'industrie de la construction (transition vers un travail équitable) devant le parlement, le 17 juin 2009. Selon la CSI, ce projet de loi maintient les pouvoirs coercitifs de l'ABCC, tout en autorisant les syndicats à demander que ces pouvoirs coercitifs soient mis en veille. Ce projet de loi: i) abroge les articles 36, 37 et 38 de la loi BCII; ii) abroge les articles 39 et 40 de la loi BCII et abroge et substitue les articles 48 à 50 avec pour effet que les dispositions de la loi sur le travail équitable s'appliquent à l'industrie de la construction de la même façon qu'elles s'appliquent à toutes les autres industries; iii) introduit de nombreuses garanties et limites aux pouvoirs coercitifs afin de ne plus permettre d'enquête au sujet de questions concernant le respect des lois régissant l'enregistrement des affaires internes du syndicat; et iv) maintient la limite actuelle aux pouvoirs de l'ABCC d'imposer toute sanction sous l'article 52(6) de la loi BCII, qui exige que l'ABCC renvoie la question au bureau du directeur du Commonwealth des poursuites publiques, qui déterminera s'il convient d'engager des poursuites. ***La commission prie le gouvernement d'indiquer tout progrès réalisé concernant l'adoption du projet de loi sur la transition vers un travail équitable. De plus, la commission prie de nouveau le gouvernement d'indiquer si des dispositions ont été prises afin que l'ABCC ait instruction de s'abstenir d'infliger des sanctions ou d'engager des procédures légales tant que la question reste à l'examen.***

Document n°169

CIT, 100e session, 2011, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 160-162 (Royaume-Uni)

Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Royaume-Uni

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1949)

La commission prend note du rapport du gouvernement. Elle prend note également des commentaires et des informations détaillés fournis par le Congrès des syndicats (TUC), dans une communication datée du 28 octobre 2010, dans laquelle il soulève un certain nombre de questions sur l'application de la convention dans la législation et la pratique qui font l'objet des commentaires de la commission depuis de nombreuses années. ***La commission prie le gouvernement de transmettre ses observations à cet égard dans son prochain rapport.***

Article 3 de la convention. Droit des organisations de travailleurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs sans intervention de la part des autorités publiques. Les commentaires antérieurs de la commission portaient sur la nécessité d'assurer le droit des syndicats d'élaborer leurs règlements administratifs et de formuler leurs programmes sans intervention de la part des autorités, et en particulier lorsqu'ils ont l'intention d'exclure des individus au motif qu'ils appartiennent à un parti politique extrémiste dont les principes et les politiques déplaisent au syndicat. A la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) rendu dans l'affaire *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF)* c. *Royaume-Uni* (27 mai 2007), lequel a conclu que l'article 174 de la loi (codifiée) sur les syndicats et les relations de travail, 1992 (TULRA), porte atteinte à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté syndicale, en ce sens qu'il n'établit pas un équilibre adéquat entre les droits individuels des membres et ceux du syndicat concerné, le gouvernement avait informé la commission que les modifications pertinentes prévues dans le projet de loi sur l'emploi avaient été soumises au Parlement.

La commission avait également noté les commentaires détaillés formulés par le TUC qui émet des réserves au sujet des modifications proposées aussi bien au regard de ce qu'il considère comme un degré important d'incertitude concernant leur signification que de la complexité excessive de la nouvelle législation. La commission prend dûment note des observations détaillées formulées par le gouvernement dans son dernier rapport en réponse à ces préoccupations. Le gouvernement indique en particulier que l'article 19 de la loi de 2008 sur l'emploi a modifié l'article 174 de la loi de 1992 et a étendu de manière significative le champ d'action des syndicats en matière d'exclusion des individus au motif de leur affiliation à un parti politique. Le gouvernement déclare qu'il a tenté de réaliser un équilibre entre des droits humains concurrents, à savoir la liberté de croyance et la liberté syndicale, à l'occasion de l'élaboration de ces modifications. Il a donc prévu des garanties pour assurer la présence des éléments essentiels en matière d'équité, de conformité à la loi et de transparence, à savoir que: *a)* l'affiliation aux partis politiques concernés est contraire aux statuts ou aux objectifs du syndicat; *b)* le syndicat a pris la décision d'exclusion conformément à ses statuts; et *c)* le syndicat a suivi dans sa décision des procédures équitables, en veillant à ce que l'intéressé ne perde pas ses moyens de subsistance et ne se retrouve pas dans une situation de difficulté exceptionnelle du fait d'une telle exclusion. En ce qui concerne ce dernier point, le gouvernement indique que, du fait que l'affiliation syndicale obligatoire est de toute manière illégale dans le pays, la perte de l'affiliation syndicale ne peut en aucun cas entraîner une situation de difficulté extrême. Pour ce qui est de l'allégation du TUC selon laquelle la complexité de la nouvelle législation est de nature à entraîner des procès injustifiés et abusifs, le gouvernement indique qu'il n'existe aucune preuve que les litiges aient été induits par les modifications qui sont entrées en vigueur en avril 2009. Le gouvernement ajoute à ce propos qu'une indemnité compensatoire pour exclusion illégale ne s'appliquerait que lorsque le syndicat a refusé d'admettre ou de réadmettre l'individu et que l'affiliation au parti politique concerné n'est pas contraire aux statuts ou aux objectifs du syndicat alors que, de l'avis du gouvernement, les statuts ou les objectifs des syndicats britanniques spécifient souvent que l'affiliation à certains partis politiques, ou certains comportements ou des comportements xénophobes ou racistes associés à de tels partis, sont incompatibles avec l'affiliation syndicale. Le gouvernement conclut que ces modifications ne portent pas atteinte à la convention et sont nécessaires dans une société démocratique pour assurer la protection des droits et de la liberté d'autrui.

La commission prie le gouvernement de répondre aux nouvelles préoccupations exprimées par le TUC dans ses derniers commentaires et de communiquer toute information disponible sur l'application pratique des modifications apportées à l'article 174 de la loi TULRA.

Protection par rapport à la responsabilité civile en cas de grève ou autres actions revendicatives (art. 223 et 224 de la loi TULRA). Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait noté, selon le TUC, que la nature décentralisée du système des relations du travail fait qu'il est plus important pour les travailleurs de pouvoir s'engager dans une action revendicative contre des employeurs, qui sont plus aptes à saper l'action syndicale au moyen de structures d'entreprise complexes, ou en recourant au transfert du travail ou à l'essaimage. La commission a en général souligné la nécessité de protéger le droit des travailleurs d'engager une action revendicative en relation avec des questions qui les touchent même si, dans certains cas, l'employeur direct peut ne pas être partie au différend, et de participer à des grèves de solidarité à condition que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale. La commission prend note du fait que le gouvernement réitère qu'il n'envisage pas du tout de modifier la loi dans ce domaine. La commission souligne que la mondialisation de l'économie et la délocalisation des centres de travail peuvent avoir un impact grave sur le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités de manière à défendre de façon effective les intérêts de leurs membres, dans le cas où une action revendicative légale est définie de manière trop restrictive. ***La commission rappelle donc que les travailleurs devraient pouvoir participer à des grèves de solidarité, à condition que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale, et mener des actions revendicatives en relation avec les questions sociales et économiques qui les touchent et demande au gouvernement de réexaminer les articles 223 et 224 de la loi TULRA, en consultant pleinement les partenaires sociaux, et de transmettre dans son prochain rapport de plus en plus d'informations sur le progrès réalisé pour assurer le respect de ce principe.***

La commission rappelle de nouveau qu'elle avait constaté avec beaucoup de préoccupation, sur la base des commentaires de l'Association des pilotes de ligne britanniques (BALPA), de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et de la Centrale *Unite the Union*, des restrictions pratiques à l'exercice effectif du droit de grève par les travailleurs de la BALPA dans le cas en question. La commission avait observé que la menace omniprésente d'une action en dommages-intérêts comportant le risque de mener le syndicat dans une situation d'insolvabilité, éventualité aujourd'hui fort plausible, compte tenu de la jurisprudence *Viking* et *Laval* de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), crée une situation dans laquelle l'exercice des droits établis par la convention devient impossible. Tout en notant, d'après la déclaration du gouvernement, que l'impact des jugements de la CJCE est limité, la commission estime que de telles affaires risquent de devenir plus fréquentes dans le contexte actuel de la mondialisation, particulièrement dans certains secteurs d'emploi, tels que les transports aériens, et considère que la doctrine qui s'articule autour de ces jugements de la CJCE est de nature à avoir un effet restrictif important sur l'exercice du droit de grève dans la pratique, d'une manière contraire à la convention.

Dans son dernier rapport, le gouvernement souligne que, même si un différend syndical au Royaume-Uni a une dimension internationale, il n'est pas du tout évident que l'action revendicative en question risque de ne pas répondre aux prescriptions en matière de légitimité et de proportionnalité établies dans la jurisprudence de la CJCE. En tout état de cause, le gouvernement indique que, dans la mesure où des tests de proportionnalité peuvent s'appliquer à une action revendicative au Royaume-Uni, de tels tests découlent des traités de l'Union européenne, auxquels le gouvernement est tenu de donner effet. Le gouvernement estime donc que la modification de la loi TULRA ne devrait avoir aucun impact sur les tests de proportionnalité établis dans ces jugements. Pour ce qui est de la menace de dommages-intérêts illimités, le gouvernement estime qu'il n'a pas été prouvé que ces jugements de la CJCE auraient l'effet d'annuler les limites des dommages-intérêts en cas d'action revendicative illégale établies dans la loi TULRA, mais, même s'ils avaient un tel effet, le gouvernement maintient qu'il ne peut changer cet impact par une action unilatérale de sa part. Le gouvernement conclut que l'effet des jugements de la CJCE sur les actions revendicatives au Royaume-Uni n'a pas été établi, étant donné qu'aucune décision n'a été rendue par les tribunaux du Royaume-Uni dans ce domaine et que, en tout état de cause, tout effet serait probablement limité à une petite minorité de différends qui ont la dimension internationale requise. Pour ces raisons, le gouvernement considère qu'il n'est pas nécessaire de réviser la loi TULRA ou de prendre d'autres mesures nationales.

La commission souhaite rappeler qu'elle avait exprimé sa ***profonde préoccupation*** au sujet des circonstances qui ont entouré l'action revendicative proposée de la BALPA, contre laquelle les tribunaux ont ordonné une injonction en se basant sur la jurisprudence de *Viking* et *Laval* et, lorsque la compagnie a menacé, dans le cas où la grève aurait été effectivement déclenchée, de réclamer des dommages-intérêts d'un montant estimé à 100 millions de livres par jour. La commission rappelle à ce propos qu'elle souligne depuis plusieurs années la nécessité d'assurer pleinement la protection du droit des travailleurs d'exercer dans la pratique une action revendicative légitime et estime que les sauvegardes et protections adéquates en matière de responsabilité civile sont nécessaires pour assurer le respect de ce droit fondamental, qui est un corollaire intrinsèque du droit d'organisation. Tout en prenant dûment note des observations du gouvernement en relation avec ses obligations aux termes de la législation de l'Union européenne, la commission estime que la protection des actions revendicatives dans le pays, dans le contexte d'un impact hypothétique des jugements de la CJCE auquel se réfère le gouvernement (lequel a donné lieu à une insécurité juridique importante dans l'affaire BALPA), pourrait en effet être favorisée en limitant de manière effective les actions en dommages-intérêts de manière à ce que les syndicats ne soient pas confrontés aux menaces de faillite pour le seul fait d'avoir mené une action revendicative. La commission estime qu'un examen complet des problèmes en question avec les partenaires sociaux en vue de déterminer une action possible destinée à traiter les préoccupations soulevées aiderait à démontrer l'importance d'assurer le respect de ce droit fondamental. ***La commission demande en conséquence à nouveau au gouvernement de réexaminer la loi***

TULRA, en consultant pleinement les organisations concernées de travailleurs et d'employeurs, en vue de veiller à ce que la protection du droit des travailleurs d'exercer dans la pratique une action revendicative légitime soit pleinement effective, et d'indiquer toutes autres mesures prises à ce propos.

Réintégration des travailleurs ayant participé à une grève légale. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait rappelé que, pour que le droit de grève soit effectivement garanti, les travailleurs qui recourent à une grève légale devraient être en mesure de réintégrer leur emploi une fois la grève terminée. Le fait de rendre le retour au travail tributaire de certains délais et du consentement de l'employeur constitue, de l'avis de la commission, un obstacle à l'exercice effectif de ce droit, qui représente un moyen essentiel pour les travailleurs de promouvoir et défendre leurs intérêts. La commission avait en conséquence demandé au gouvernement d'indiquer toute mesure prise ou envisagée pour renforcer la protection dont disposent les travailleurs qui ont recours à une action revendicative officielle et organisée légalement.

La commission note que le gouvernement réitère que les personnes qui participent à une action revendicative organisée de manière légale sont protégées contre le licenciement dans le cas où la durée de la grève est inférieure à douze semaines. Le fait de licencier un travailleur pour participation à une grève au cours de cette période est considéré automatiquement comme injuste. Toutes les grèves au Royaume-Uni durent en principe moins de douze semaines et cette protection s'étend en conséquence en principe à tous les travailleurs qui participent à des grèves officielles et organisées de manière légale. Par ailleurs, et quelle que soit la durée de la grève, un employeur ne peut licencier un travailleur pour sa participation à une action revendicative si cet employeur n'a pas pris les mesures raisonnables en matière de procédure pour résoudre le différend avec le syndicat (par exemple procédures agréées de résolution des différends). Le gouvernement affirme cependant qu'il n'est pas approprié de soutenir l'avis selon lequel un employeur ne doit, dans aucune circonstance, licencier des travailleurs qui ont eu recours à une action revendicative. De toute manière, le licenciement de grévistes est très rare au Royaume-Uni.

La commission rappelle l'importance qu'il attache au maintien des relations d'emploi en tant que conséquence légale normale de la reconnaissance du droit de grève (voir étude d'ensemble de 1994 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 139). Bien que des dispositions qui permettent aux employeurs de licencier les travailleurs au cours d'une grève, ou à l'occasion de celle-ci, au motif que l'action revendicative est illégitime ou illégale puissent être conformes aux dispositions de la convention, la commission estime que le fait de restreindre le droit de maintenir la relation d'emploi aux actions revendicatives dont la durée est inférieure à douze semaines place une limite arbitraire par rapport à la protection effective du droit de grève, et ce de manière contraire à la convention. ***La commission demande en conséquence au gouvernement de réexaminer la loi TULRA, en consultant pleinement les organisations concernées de travailleurs et d'employeurs, en vue de renforcer la protection dont disposent les travailleurs qui ont recours à une action revendicative officielle et organisée légalement, et de lui fournir des informations sur toute mesure prise à cet égard.***

Prescriptions en matière d'avis de grève. Dans ses précédents commentaires, la commission avait pris note des commentaires formulés par le TUC selon lesquels les prescriptions en matière d'avis, nécessaires pour qu'une grève bénéficie de la protection de la loi, étaient excessivement lourdes. La commission note, d'après le rapport du gouvernement, que celui-ci a engagé des discussions avec le TUC au sujet de ces questions au cours de la période soumise au rapport mais qu'il n'a été parvenu à aucun accord sur la question. ***La commission prie le gouvernement de continuer à fournir des informations sur les développements à ce propos, ainsi que tous rapports ou statistiques pertinents sur l'application pratique et les effets pratiques des prescriptions susmentionnées.***

La commission soulève d'autres points dans une demande qu'elle adresse directement au gouvernement.

Document n° 170

CIT, 102e session, 2013, Rapport III (Partie 1A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 171-172 (Fédération de Russie)

Conférence internationale du Travail, 102e session, 2013

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Fédération de Russie

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1956)

La commission rappelle qu'elle avait précédemment demandé au gouvernement de fournir ses observations sur les commentaires de la Confédération syndicale internationale (CSI), de la Confédération du travail de Russie (KTR) et du Syndicat des gens de mer de Russie (RPSM), alléguant de graves violations des droits syndicaux dans la pratique, notamment le refus d'octroyer la personnalité juridique aux syndicats, l'ingérence des autorités dans les affaires internes des syndicats, le harcèlement de dirigeants syndicaux et des restrictions au droit de grève. La commission prend note de la réponse du gouvernement à ces commentaires. La commission note qu'une mission de l'OIT s'est rendue dans le pays en octobre 2011 pour discuter des questions similaires en instance devant le Comité de la liberté syndicale avec toutes les parties intéressées.

La commission prend note des commentaires de la CSI, formulés dans une communication en date du 31 juillet 2012, alléguant de nombreuses violations des droits syndicaux dans la pratique, notamment le refus d'enregistrer des syndicats, la dissolution d'un syndicat de travailleurs migrants sur ordre d'un tribunal, et des restrictions au droit de grève. ***La commission prie le gouvernement de fournir ses observations à cet égard.***

La commission note que le rapport du gouvernement pour le cycle actuel de rapports n'a pas été reçu. La commission observe que le Code du travail a été modifié.

Article 3 de la convention. Droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur gestion et leur activité. Code du travail. La commission rappelle qu'elle avait précédemment demandé au gouvernement de modifier l'article 410 du Code du travail de manière à abroger l'obligation d'indiquer la durée d'une grève, de façon à permettre aux syndicats de déclarer des grèves pour une période indéterminée. La commission note avec ***intérêt*** que cette disposition a été modifiée de façon à supprimer cette obligation.

Autres instruments législatifs. La commission rappelle qu'elle avait précédemment demandé au gouvernement de veiller à ce que les employés des services postaux, des services municipaux et des chemins de fer puissent exercer le droit de grève et, à cet effet, de modifier l'article 9 de la loi fédérale de 1994 sur le service postal, l'article 11(1(10)) de la loi fédérale de 1998 sur les services municipaux ainsi que l'article 26 de la loi fédérale de 2003 sur le transport ferroviaire. De plus, notant que la loi de 2004 sur la fonction publique d'Etat interdit aux fonctionnaires d'interrompre leurs activités pour

résoudre un conflit du travail, elle avait également demandé au gouvernement de modifier les dispositions législatives correspondantes pour veiller à ce que les fonctionnaires qui n'exercent pas d'autorité au nom de l'Etat puissent exercer leur droit de grève. La commission note que le gouvernement réaffirme que le droit de grève des catégories de travailleurs ci-après est restreint: les travailleurs des services fédéraux de courrier express et les employés municipaux, ainsi que certaines catégories de travailleurs des chemins de fer. Le gouvernement considère que les restrictions imposées au droit de grève de certaines catégories de travailleurs ne contredisent pas les normes internationales. Il se réfère à cet égard à l'article 8(2) et (1)(c) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et il souligne que, aux termes de ces dispositions, un Etat peut imposer l'interdiction de l'exercice du droit de grève par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat, ainsi qu'à d'autres personnes, si nécessaire dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Le gouvernement souligne que rien dans cet article n'autorise les Etats parties à la convention n° 87 à prendre des mesures législatives qui porteraient atteinte, ou qui appliqueraient la loi d'une manière telle qu'elles porteraient atteinte, aux garanties offertes dans cette convention. La commission rappelle de nouveau sa position fondamentale selon laquelle le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87. Elle rappelle également que, outre les forces armées et la police (dont les membres pourraient être exclus de l'application de la convention), le droit de grève ne peut être restreint ou interdit que pour des fonctionnaires qui n'exercent pas d'autorité au nom de l'Etat ainsi que dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire des services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité personnelle ou la santé de tout ou partie de la population. La commission considère que les chemins de fer et les services postaux ne constituent pas des services essentiels. ***En conséquence, la commission prie à nouveau le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier les dispositions législatives susmentionnées de manière à rendre la législation conforme à la convention, et à assurer que les travailleurs des services fédéraux de courrier express, les employés des chemins de fer, les employés municipaux et les fonctionnaires qui n'exercent pas d'autorité au nom de l'Etat puissent exercer leur droit de grève. La commission prie le gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport toutes mesures prises à cet égard.***

La commission soulève d'autres points dans une demande qu'elle adresse directement au gouvernement.

Document n° 171

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 107-108 (Égypte)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Egypte (ratification: 1957)

La commission a noté les informations communiquées par le gouvernement en réponse à ses commentaires.

La commission note qu'un projet de loi sur les syndicats qui avait fait l'objet de discussions au sein des organisations syndicales est actuellement à l'étude devant le Conseil du peuple. La commission note que, selon le gouvernement, ce projet confère de larges compétences à la Fédération des syndicats de travailleurs à qui reviendra la

responsabilité principale dans l'organisation, l'administration et l'activité des diverses organisations syndicales. La commission rappelle à cet égard que, dans son observation précédente, elle avait relevé qu'il n'est pas compatible avec les principes de la liberté syndicale d'imposer ou de maintenir par voie législative une structure syndicale unique comme le fait déjà la loi nº 35 en ses articles 9, 10, 13, 15, 16 et 17.

La commission note la déclaration du gouvernement selon laquelle ces dispositions répondent à une demande des travailleurs pour affermir le mouvement syndical et le rendre apte à jouer son rôle dans la société. La commission doit rappeler que, si le but de la convention n'est pas de rendre obligatoire la diversité syndicale, cette diversité doit cependant demeurer possible dans tous les cas où les travailleurs souhaitent constituer des organisations indépendantes de la structure existante.

La commission avait présenté des commentaires sur le droit de grève. Elle note que, selon les informations fournies par le gouvernement, les projets de loi actuellement à l'étude ne mentionnent pas la grève, qui obéit aux règles générales et aux principes de base qui guident la société. La commission prie le gouvernement d'indiquer quels sont ces règles générales et principes de base s'appliquant à la grève, et elle rappelle que le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts professionnels. La commission note à cet égard les explications détaillées fournies par le gouvernement dans son rapport sur l'application de la convention nº 98, selon lesquelles la législation actuellement en vigueur n'institue nullement un système d'arbitrage obligatoire.

La commission rappelle que ses commentaires antérieurs portaient également sur d'autres points: droits syndicaux de certaines catégories supérieures de travailleurs (loi nº 35, article 19 e)); droit pour les syndicats d'organiser leur gestion interne et leur activité (loi nº 35, article 23; articles 9, 10, 21 a) et 36 c); articles 61 et 62; article 41).

La commission exprime l'espoir que la nouvelle loi actuellement à l'étude permettra de mettre la législation en pleine conformité avec la convention, compte tenu des remarques qui précèdent, et elle prie le gouvernement de fournir toute information sur l'évolution de la situation.

Document n° 172

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 138-142 (Colombie)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Colombie (ratification: 1976)

La commission a pris connaissance des informations communiquées par le gouvernement dans son dernier rapport en réponse à ses précédents commentaires et à ceux de la Confédération générale du travail.

La commission avait relevé dans ses commentaires antérieurs plusieurs divergences entre la législation nationale et la convention:

1. Constitution des organisations de travailleurs

- Interdiction de créer plus d'un syndicat de base par entreprise (art. 357 et 364 i) du Code du travail, 26 du décret no 2351 de 1965 et 11, 1) et 2), du décret no 1373 de 1966).
- Exigence d'un nombre trop élevé d'organisations syndicales pour constituer une fédération locale ou régionale (10) ou une confédération nationale (20) (art. 27 et 28 du décret no 1469 de 1978 sur la liberté syndicale).
- Obligation d'obtenir la reconnaissance de la personnalité juridique auprès du ministère du Travail (art. 366 et 372 du code tels que complétés par l'article 5 du décret no 1469 de 1978, et art. 423 du code pour les fédérations et confédérations).

Le gouvernement indique que les syndicats de base généralement plus faibles que les syndicats d'industrie s'affaiblissent lorsqu'ils prolifèrent, ce qui porte atteinte à leur pouvoir de négociation. Il en est de même au niveau des confédérations nationales. Par ailleurs, le gouvernement précise que le Code de contentieux administratif (décret no 1 de 1984) garantit la possibilité de recourir contre les actes administratifs tels que les résolutions du ministère du Travail qui refuseraient la personnalité juridique à un syndicat (art. 50) et qu'une organisation syndicale qui s'est vu refuser la personnalité juridique peut demander à être rétablie dans son droit (art. 85).

La commission prend note de l'argument du gouvernement relatif au risque d'affaiblissement du pouvoir négociateur des syndicats de base et des fédérations régionales et confédérations nationales s'ils groupent un nombre insuffisamment élevé de travailleurs ou d'organisations syndicales. Cependant, elle estime qu'en interdisant

la création de plus d'un syndicat par entreprise et en exigeant l'affiliation d'un minimum de 10 organisations au niveau régional et de 20 au niveau national ces dispositions risquent d'empêcher la création de syndicats de base, de fédérations et de confédérations (voir paragr. 240 de l'étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective de la commission d'experts de 1983). En outre, la commission observe que les recours prévus à l'article 50 du Code de contentieux administratif sont administratifs et non judiciaires. L'article 85 semble conférer la possibilité d'un recours judiciaire sur un point de droit pour être rétabli dans un droit. Mais la commission estime que, pour qu'un tel recours judiciaire constitue une garantie suffisante, les juges devraient non seulement pouvoir s'assurer que la législation a été correctement appliquée mais aussi pouvoir réexaminer le fond de l'affaire aussi bien que les motifs à l'origine de la décision administrative à la lumière des dispositions de la convention (voir paragr. 117 de l'étude d'ensemble précitée).

La commission invite donc le gouvernement à modifier sa législation pour permettre la création sans entraves et sans autorisation préalable de syndicats de base, de fédérations et de confédérations.

2. Intervention dans l'administration interne des syndicats

Les questions soulevées portaient sur les points suivants:

- Approbation ministérielle des modifications aux statuts des syndicats de base et des statuts des fédérations et confédérations (art. 369, 370 et 425 du Code du travail et art. 15 de la résolution no 4 de 1952).
- Réglementation par la résolution no 4 de 1952 de questions qui seraient mieux réglées par les statuts des syndicats que par la loi (quorum de l'assemblée générale, composition des organes dirigeants, procédures d'élections, etc.).
- Contrôle de leur gestion interne et des réunions syndicales par des fonctionnaires (art. 486 du code et art. 1 du décret no 672 de 1956), réglementation stricte des réunions syndicales (décret no 2655 de 1954) et présence des autorités lors des assemblées générales réunies pour voter une déclaration de grève (art. 444 2) du code).
- Obligation d'être Colombien pour être élu dirigeant syndical (art. 18 a) de la résolution no 4 de 1952).
- Election des dirigeants soumise à l'approbation des autorités administratives (art. 21 de la résolution no 4 de 1952 et 10 à 13 du décret no 1469 de 1978).
- Suspension avec privation de leur droit d'association des dirigeants qui auraient été à l'origine d'une dissolution de leur syndicat (art. 380 2) b) et c) et 4 du Code du travail).
- Obligation d'appartenance à la profession pour être élu dirigeant (art. 388, 1 c), et 432, 2, du code, et art. 18 c) de la résolution no 4 de 1952 pour les syndicats de base et 422 1) c) pour les fédérations.

Le gouvernement indique que l'article 486 du Code du travail qui est toujours en vigueur vise à empêcher que les employeurs, les

travailleurs et les dirigeants ou affiliés des organisations syndicales violent les dispositions relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession et du droit de libre association syndicale. Il précise que l'intervention des autorités administratives, en ce qui concerne l'approbation des élections des dirigeants syndicaux et l'imposition à l'encontre de ces derniers de sanctions quand ils provoquent, par leur faute, la dissolution d'un syndicat, n'a pour objet que le contrôle de l'application de dispositions légales spécifiques qui visent à protéger les affiliés. En outre, le gouvernement déclare que les dispositions sur l'appartenance à la profession sont logiques.

La commission observe que l'article 486 du code confère aux fonctionnaires du ministère du Travail le pouvoir de faire comparaître dans leur bureau les dirigeants et affiliés des organisations syndicales pour exiger d'eux des informations sur leur rôle, la présentation de livres, registres et autres documents, et leur confère également le pouvoir de pénétrer, sans préavis et à tout moment, dans une réunion syndicale pour empêcher la violation des dispositions mentionnées par le gouvernement.

A cet égard, la commission rappelle que la liberté de réunions syndicales constitue une condition indispensable à l'exercice effectif des droits syndicaux et que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. La commission considère aussi que l'application des dispositions relatives à la gestion des syndicats doit être laissée essentiellement aux syndicalistes eux-mêmes, les contrôles exercés sur la gestion ne devant pas aller au-delà de l'obligation de fournir périodiquement des rapports financiers. Enfin, la commission, tout en prenant note des commentaires du gouvernement sur la nécessité de l'appartenance à la profession des dirigeants, espère que le gouvernement modifiera les dispositions sur l'appartenance à la profession pour empêcher qu'un dirigeant syndical licencié ne perde sa charge et permettre la candidature de personnes ayant antérieurement appartenu à la profession; elle espère également que le gouvernement assouplira la disposition de l'article 18 de la résolution no 4 de 1952 (limitation aux seuls Colombiens du droit de diriger les syndicats) pour permettre aux organisations d'exercer sans entraves le choix de leurs dirigeants et aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions syndicales de direction, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil.

La commission invite donc le gouvernement à modifier sa législation pour assurer aux travailleurs et à leurs organisations le droit d'élaborer leurs statuts, d'élire leurs représentants et d'organiser leur gestion sans ingérence des pouvoirs publics.

3. Droit des syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs

Les questions soulevées par la commission portaient sur les points suivants:

- Interdiction faite aux syndicats d'intervenir dans les questions politiques ou de tenir des réunions sur ces questions

(art. 378 a) du code et 16 du décret no 2655 de 1954, et 12 et 50 de la résolution no 4 de 1952).

- Interdiction de la grève aux fédérations et confédérations (art. 417 1) du code).
- Interdiction de la grève non seulement dans les services essentiels au sens strict du terme mais également dans une très large gamme de services publics qui ne sont pas nécessairement essentiels (art. 430 du code, et décrets nos 414 et 437 de 1952, 1543 de 1955, 1593 de 1959, 1167 de 1963, 57 et 534 de 1967).
- Arbitrage obligatoire qui confère au ministre du Travail le pouvoir de mettre fin au conflit du travail qui a duré 40 jours (art. 2 du décret no 939 de 1966) et au Président de la République le pouvoir d'ordonner la cessation d'une grève qui affecte les intérêts de l'économie nationale (art. 3 4) de la loi no 48 de 1968).
- Peines d'emprisonnement en cas de suspension temporaire du droit de grève en vertu des pouvoirs d'exception (décret no 2004 de 1977).
- Licenciement automatique des dirigeants syndicaux qui sont intervenus ou qui ont participé à une grève illégale (art. 450 2) du code).

Le gouvernement ne fait pas de commentaires à propos de l'interdiction des activités politiques aux syndicats, mais il indique que, si une grève, dans tout un secteur de l'activité économique, déclenchée par une fédération ou une confédération ou la classification dans les services essentiels de quelques services ne porte pas atteinte aux nations développées, elle porte grandement atteinte aux pays qui tentent de surmonter les barrières du sous-développement. Il ajoute que la convention ne traite pas des services essentiels. En outre, explique-t-il, le pouvoir du Président de la République, aux termes de la loi no 48 de 1968, de faire cesser une grève qui affecte gravement l'économie nationale en soumettant un différend à l'arbitrage obligatoire n'est pas discrétionnaire puisqu'il intervient seulement sur avis préalable et favorable de la Cour suprême (Chambre sociale).

La commission, tout en prenant note des commentaires du gouvernement sur les difficultés qu'il éprouve à surmonter les barrières du sous-développement économique, souligne néanmoins que l'exercice pacifique du droit de grève a toujours été considéré par les organes de contrôle comme un des moyens essentiels dont devraient pouvoir disposer les travailleurs et leurs organisations pour faire valoir leurs revendications professionnelles. Les limitations ou les interdictions à son exercice ne sont compatibles avec la convention qu'à l'égard des fonctionnaires publics exerçant des prérogatives de puissance publique ou dans les services essentiels au sens strict du terme (et non dans les services publics en général) si l'interruption des activités due à la grève risque de mettre en danger, dans toute ou partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité des personnes.

La commission exprime donc l'espoir que le gouvernement modifiera sa législation pour amender la disposition interdisant les activités politiques aux syndicats et pour supprimer les restritions excessives à l'exercice pacifique du droit de grève. Le recours à l'arbitrage obligatoire ne devrait être applicable que dans les services

essentiels au sens strict du terme et la suspension du droit de grève, si elle intervient en vertu de pouvoirs d'exception, devrait être limitée dans sa durée à la période de l'urgence immédiate.

La commission saurait gré au gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport les mesures qu'il pourrait prendre pour mettre sa législation en pleine conformité avec la convention, à la lumière des commentaires formulés ci-dessus.

Document n° 173

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 143-144 (Danemark)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Danemark (ratification: 1951)

La commission a pris note des informations contenues dans le rapport du gouvernement ainsi que de l'adoption de la loi no 300 du 6 juin 1984 relative, entre autres, aux associations professionnelles.

Par ailleurs, la commission a pris note des commentaires de la Fédération syndicale danoise (LO) et de la Confédération des employés salariés et des fonctionnaires (FTF) sur l'application de la convention. Elle relève que, selon ces organisations syndicales, les accords collectifs d'indexation des salaires sur le coût de la vie ont été, en octobre 1982, suspendus par le gouvernement pour cause d'effet inflationniste, et ce jusqu'en janvier 1985, mesure qui a été prolongée par le Parlement jusqu'en janvier 1987, mettant ainsi un frein aux possibilités de revendications salariales. Ces organisations syndicales mentionnent en outre des situations où le gouvernement est

intervenu par voie législative pour empêcher ou mettre fin à des mouvements de grève dans certains secteurs de la fonction publique (où travaillent les opérateurs radio et des ingénieurs). La commission a également pris note des informations fournies par le gouvernement en réponse à ces commentaires. En particulier, le gouvernement explique que son intervention pour mettre fin à la grève - qui avait déjà duré quatre mois - dans le secteur des communications radiophoniques était nécessaire car, du fait des conditions climatiques dans le pays, une prolongation de cette grève aurait eu des conséquences graves. En ce qui concerne son intervention pour empêcher la grève dans le secteur où travaillent les ingénieurs, le gouvernement explique qu'une grève dans ce secteur aurait créé des conditions dans lesquelles la vie humaine aurait été mise en danger et qu'elle aurait entraîné des pertes considérables pour les biens et la propriété.

En premier lieu, la commission rappelle que dans son étude d'ensemble présentée à la 69e session (1983) de la Conférence internationale du Travail, en particulier au paragraphe 200, elle a souligné que le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. En second lieu, la commission rappelle que les restrictions au droit de grève doivent être limitées aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. La question des salaires étant un aspect important des conditions de travail et de vie de l'entreprise et une question de politique économique, la commission attire l'attention du gouvernement sur le fait que leur blocage durant plus de quatre ans constitue une restriction au droit des organisations syndicales d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté pour la défense de leurs intérêts économiques (article 3 de la convention).

La commission prie le gouvernement de réexaminer ces questions en consultation avec les organisations syndicales intéressées à la lumière des principes énoncés ci-dessus et de la tenir informée de l'évolution de la situation dans ce sens.

Document n° 174

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 149-152 (Éthiopie)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Ethiopie (ratification: 1963)

La commission a pris note des informations communiquées par une représentante gouvernementale à la Commission de la Conférence en 1984 ainsi que du rapport soumis par le gouvernement.

Elle reprend les points qui avaient fait l'objet de ses commentaires.

1. La commission avait noté qu'en vertu de l'article 9 4) et 5) de la proclamation no 222 le regroupement des syndicats aboutissait au niveau national à un syndicat unique, le Syndicat général éthiopien (SGE), dont les fonctions sont en particulier de représenter les travailleurs et les syndicats de l'Ethiopie (art. 6) qui ont, eux, obligation de faire rapport aux syndicats supérieurs (art. 11). Elle avait noté également que la procédure prévue à l'article 6 7) de ladite proclamation conférait aux syndicats uniques nationaux (SGE et AGPE) le droit exclusif d'élaborer les règlements pour l'ensemble des syndicats et associations.

Tout en notant la déclaration du gouvernement selon laquelle l'objet de la convention n'est pas de faire du pluralisme syndical une obligation et que l'introduction et le maintien d'une structure syndicale unique sont l'expression légale de la volonté des travailleurs, la commission souligne que le principe de libre choix

des organisations de travailleurs et d'employeurs énoncé à l'article 2 de la convention ne constitue par une prise de position en faveur de la thèse du pluralisme syndical, mais que la convention implique au moins que, ce pluralisme soit possible dans tous les cas. Dans son étude d'ensemble présentée à la 69e session (1983) de la Conférence internationale du Travail, la commission a précisé au paragraphe 137 que "même dans la situation où, à un moment donné de la vie sociale d'un pays, une unification du mouvement syndical a eu les préférences de tous les travailleurs, ceux-ci doivent cependant pouvoir sauvegarder pour l'avenir le libre choix de créer, s'ils le souhaitent, des syndicats en dehors de la structure syndicale établie".

En conséquence, la commission souligne qu'un système d'unicité syndicale de fait ne devrait pas être rendu obligatoire par la loi et que des mesures appropriées devraient être prises pour appliquer les principes auxquels se réfère la commission dans ses commentaires.

2. En ce qui concerne l'Association générale des paysans éthiopiens (AGPE), la commission relève, comme elle l'avait fait précédemment, que le gouvernement réaffirme que l'AGPE n'est pas une organisation syndicale régie par les proclamations mais une organisation de masse de paysans indépendants, établie volontairement par ceux-ci. La commission souligne cependant que les associations de paysans sont réglementées par la proclamation no 223 de 1982 qui, aux termes des articles 6 et 7, leur confère des objectifs, fonctions et devoirs similaires à ceux octroyés aux organisations syndicales par la proclamation no 222 (ils se situent aux plans idéologique, économique, social et éducatif). La commission note que le gouvernement ajoute que ces paysans indépendants ne peuvent être confondus avec les travailleurs agricoles que l'on trouve seulement dans les fermes d'Etat. Comme elle l'avait précédemment relevé, la commission rappelle que, même devenus collectivement propriétaires de la terre, les paysans restent des travailleurs ruraux et à ce titre doivent jouir des garanties syndicales prévues par la convention, leurs organisations étant des organisations de travailleurs. La commission attire l'attention du gouvernement sur le fait que les travailleurs ruraux regroupés en associations devraient pouvoir s'associer librement sans autorisation préalable, élaborer leurs statuts, élire librement leurs représentants et formuler leur programme d'action sans ingérence des autorités publiques conformément aux articles 2 et 3 de la convention. Cependant, la commission souligne que, dans la proclamation no 223 de 1982, les articles 9, sur la superficie minimum totale pour constituer une association de base, 73, sur l'enregistrement au ministère sans que soient précisés les modalités et les recours possibles en cas de refus, 17 2), sur les réglementations internes prescrites par l'AGPE, 5, sur les conditions pour être élu dirigeant syndical, et 7, sur la détermination des pouvoirs et devoirs des associations, vont à l'encontre de ces dispositions. Par ailleurs, la commission relève que la dissolution des associations ne fait l'objet d'aucune disposition législative ou autre.

En conséquence, la commission prie le gouvernement de faire en sorte que les articles de la convention soient appliqués aux associations de travailleurs ruraux et d'indiquer, le cas échéant, les

dispositions légales pertinentes concernant la dissolution de ces associations.

Par ailleurs, la commission note que les travailleurs agricoles des fermes d'Etat ne sont pas couverts par la proclamation no 223; elle prie donc le gouvernement d'indiquer par quelles dispositions législatives la convention est appliquée à cette catégorie de travailleurs et, le cas échéant, s'ils sont considérés comme fonctionnaires de l'Etat.

3. La commission avait souligné, dans des commentaires précédents, l'impossibilité pour les syndicats autres que le Syndicat général éthiopien (SGE) de s'affilier à des organisations internationales, et avait rappelé qu'aux termes de l'article 5 de la convention la liberté d'affiliation est reconnue à tout syndicat, qu'il soit national ou non, de base ou de branche. A ce sujet, la commission note que le gouvernement considère cet état de fait dans la logique du système d'unicité syndicale instauré dans le pays par les travailleurs. Par conséquent, la commission se réfère à ses commentaires au point 1 ci-dessus et attire l'attention du gouvernement sur la nécessité, pour donner effet à la convention, de sauvegarder les droits des syndicats qui pourraient se constituer en dehors du SGE à se former en fédération et à s'affilier à des syndicats internationaux. La commission prie le gouvernement de faire en sorte qu'il soit donné effet à cette disposition de la convention.

4. La commission note la déclaration du gouvernement selon laquelle les procédures des articles 106 et 99 3) de la proclamation no 64 de 1975 sur le travail ne contiennent aucune interdiction du droit de grève. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait attiré l'attention sur le fait que l'article 106 de la proclamation rendait illicite toute grève déclenchée lorsque le différend n'a pas été soumis à la Chambre du travail de la Haute-Cour, dont les décisions sont définitives en vertu de l'article 99 3), et, s'il lui a été soumis, à moins que cinquante jours ne se soient écoulés sans qu'une décision ait été rendue, ce qui rend toute grève pratiquement impossible et par là même restreint considérablement les possibilités pour les organisations syndicales de défendre les intérêts de leurs membres. Etant donné qu'en application de l'article 3 de la convention les organisations de travailleurs doivent disposer d'un certain nombre de moyens pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux, et que le droit de grève en est un des moyens essentiels, la commission prie le gouvernement d'adopter les mesures nécessaires, notamment par voie législative, pour permettre aux travailleurs d'exercer ces droits syndicaux.

5. D'autre part, la commission avait noté également qu'aux termes de l'article 5 de la proclamation no 222 les syndicats sont tenus de diffuser auprès des travailleurs les plans de développement du gouvernement, la théorie marxiste-léniniste et d'appliquer les décisions, directives et ordonnances des autorités supérieures. La proclamation no 223 formule à l'égard des associations de paysans les mêmes obligations (art. 15 4) et 22 5)), et précise en outre que tout membre d'une association a le devoir d'accepter et d'appliquer le programme de la Révolution démocratique nationale de l'Ethiopie (art. 13 1)).

La commission constate qu'un syndicat qui voudrait élaborer un autre programme irait à l'encontre de la loi. Ces dispositions détaillées qui délimitent le champ d'action des syndicats, ainsi que l'article 6 7) qui dispose que le Syndicat général éthiopien établit les statuts de ses syndicats conformément à la législation et l'article 17 2) de la proclamation no 223 sur les associations de paysans qui prévoit que l'AGPE édictera en détail les fonctions de l'Assemblée générale des syndicats paysans de base, sont en contradiction avec les principes de la liberté syndicale. La commission espère que le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour mettre la législation en conformité avec la convention.

6. La commission avait relevé que les fonctionnaires publics et les employés de maison ne jouissaient pas des droits syndicaux octroyés par la proclamation no 222. Elle note que, selon le gouvernement, leur droit d'association est traité séparément par le nouveau Code du travail qui est encore à l'examen. La commission prie le gouvernement de l'informer de tout développement à cet égard et de lui transmettre une copie du nouveau code dès son adoption.

7. Au sujet des organisations d'employeurs que la commission avait considérées comme ne constituant pas des organisations d'employeurs au sens de la convention, lesquelles ont pour but principal de promouvoir et de défendre les intérêts des employeurs, la commission note que, selon le gouvernement, les amendements à la proclamation de 1978 sur les chambres de commerce ont été approuvés et seront publiés prochainement. La commission prie le gouvernement de lui envoyer une copie de ces textes.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 71e session et de communiquer un rapport détaillé pour la période se terminant le 30 juin 1985.]

Document n° 175

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 233-235 (Koweït)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Koweït (ratification: 1961)

La commission a pris note des déclarations du gouvernement dans son rapport selon lesquelles la présente convention a contribué de manière efficace à renforcer la liberté syndicale et l'organisation syndicale, à développer les activités syndicales et à orienter la liberté syndicale vers ses objectifs en matière de défense des droits des travailleurs et d'amélioration des conditions de travail. Le gouvernement ajoute que le projet de Code du travail tient compte des observations de la commission de manière à inclure toutes les dispositions de la convention, à l'exception de celles qui s'opposent à la sécurité nationale.

La commission rappelle que, depuis plusieurs années, elle relève un certain nombre de divergences entre le Code du travail (loi no 38 de 1964) et la convention, notamment:

1) l'interdiction de constituer plus d'un syndicat par établissement ou activité, et l'obligation d'être 100 travailleurs pour créer un syndicat (art. 71 de la loi) et 10 employeurs pour former une association (art. 86);
   l'obligation faite aux syndicats de ne se fédérer que par activités identiques ou industries produisant des biens ou fournissant des services similaires (art. 79);
   l'interdiction faite aux organisations et à leurs fédérations de constituer plus d'une confédération générale (art. 80);

- le régime d'unicité syndicale institué par la combinaison des articles 71, 79 et 80;

2) l'obligation de résidence pendant cinq ans au Koweït faite aux travailleurs non koweïtiens pour qu'ils puissent s'affilier à un syndicat; l'obligation d'obtenir un certificat de bonne réputation et de bonne conduite pour pouvoir s'affilier à un syndicat; le déni du droit de vote et d'éligibilité fait aux travailleurs syndiqués n'ayant pas la nationalité koweïtienne, sauf pour élire un représentant investi du seul droit d'exprimer leurs opinions auprès des dirigeants (art. 72);

3) l'interdiction faite aux syndicats de s'engager dans l'exercice de toute activité politique ou religieuse (art. 73);

4) l'obligation d'obtenir un certificat du ministre de l'Intérieur déclarant n'élever aucune objection contre aucun des organisateurs pour pouvoir fonder un syndicat; et l'obligation d'être un minimum de 15 membres koweïtiens pour fonder un syndicat (art. 74);

5) les larges pouvoirs de contrôle des autorités en matière de tenue de livres et registres (art. 76);

6) la dévolution des biens du syndicat au ministère des Affaires sociales et du Travail en cas de dissolution (art. 77);

7) restriction au libre exercice du droit de grève (art. 88 du Code du travail).

En ce qui concerne le système d'unicité syndicale, la commission ne peut que rappeler que le principe du libre choix des organisations de travailleurs consacré à l'article 2 de la convention n'implique pas une prise de position en faveur soit de la thèse de l'unicité syndicale, soit de la thèse du pluralisme. Si les travailleurs choisissent de se regrouper selon un système d'unicité, un tel système ne devrait pas être imposé par la législation, qui doit permettre que le pluralisme soit possible pour l'avenir (voir à cet égard les paragraphes 136 et 137 de l'Etude d'ensemble de 1983 sur la liberté syndicale et la négociation collective). La commission demande au gouvernement de modifier sa législation pour assurer aux travailleurs qui souhaiteraient créer des organisations syndicales pour la défense de leurs intérêts professionnels en dehors de la structure établie la possibilité de le faire.

S'agissant de l'interdiction faite aux travailleurs étrangers de voter à des élections syndicales ou de se porter candidats sous réserve de pouvoir désigner un représentant auprès des instances syndicales, la commission insiste sur le fait que le droit des organisations de travailleurs d'élire leurs représentants (article 3 de la convention) se trouve limité par les restrictions imposées aux travailleurs étrangers par l'article 72 du Code du travail, et que la législation devrait être assouplie pour permettre aux travailleurs non koweïtiens d'accéder ou de participer à des fonctions syndicales, tout au moins après une période raisonnable de résidence au Koweït (voir à cet égard les paragraphes 159 et 160 de l'étude d'ensemble).

Quant aux larges pouvoirs des autorités d'avoir accès en tout temps aux registres et aux livres des syndicats, la commission rappelle qu'en application de l'article 3 de la convention les organisations de travailleurs doivent avoir le droit d'organiser leur gestion sans intervention des autorités publiques et qu'en conséquence

les contrôles exercés sur les fonds syndicaux ne devraient normalement pas aller au-delà de l'obligation de fournir périodiquement des rapports financiers (voir le paragraphe 188 de l'étude d'ensemble).

Pour ce qui concerne l'article 88 du Code du travail selon lequel l'arbitrage obligatoire peut être imposé à la demande d'une seule partie pour mettre fin à un conflit du travail et faire cesser une grève, la commission rappelle que le recours à la grève constitue l'un des moyens essentiels dont devraient pouvoir disposer les organisations de travailleurs pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres. Elle demande au gouvernement de réviser sa législation pour assurer que l'arbitrage obligatoire pour faire cesser une grève ne puisse être imposé qu'en cas de grève dans les services essentiels au sens strict du terme ou en cas de crise nationale aiguë.

Dans son observation précédente, la commission avait relevé qu'un projet de Code du travail abrogeant plusieurs dispositions contraires à la convention, à savoir les articles 71, 72, 73, 74 et 79, était en cours d'élaboration. Le rapport du gouvernement confirmant que le projet tient pleinement compte de ses observations, la commission demande au gouvernement de fournir avec son prochain rapport des informations sur l'évolution de la situation concernant le projet de Code du travail ainsi que sur les mesures qu'il envisage pour:

- lever, dans la législation, toute disposition consacrant l'unicité syndicale;
- permettre aux travailleurs étrangers d'élire ou d'être élus à des fonctions syndicales;
- lever l'interdiction de toute activité politique faite aux syndicats;
- limiter les pouvoirs de contrôle des autorités dans la création et la gestion interne des organisations syndicales;
- lever les mesures prévoyant la dévolution des biens syndicaux au ministère des Affaires sociales en cas de dissolution; et
- lever les restrictions excessives imposées à l'exercice du droit de grève.

La commission espère que le gouvernement s'efforcera de prendre les mesures nécessaires dans un très proche avenir.

La commission adresse une demande directe au gouvernement sur un autre point.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 79e session.]

Document n° 176

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 249-251 (République arabe syrienne)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

République arabe syrienne (ratification: 1960)

La commission prend note des informations contenues dans le rapport du gouvernement selon lesquelles le comité regroupant des représentants du ministère des Affaires sociales et du Travail, de la Fédération générale des syndicats de travailleurs (FGST), de la Fédération générale des paysans (FGP), de la Fédération générale des artisans (FGA) et de la Chambre d'industrie a décidé d'obtenir l'avis écrit de la FGA, de la FGP et de la FGST au sujet des modifications de certaines dispositions du décret-loi no 84 de 1968 sur l'organisation syndicale, de la loi no 21 de 1974 sur les associations de paysans, et du décret-loi no 250 de 1969 sur les associations d'artisans en vue de les mettre en conformité avec la convention. Le gouvernement ajoute qu'en date du 21 avril 1991 seule la FGST a formulé un avis au sujet de l'éventualité de l'abrogation des articles 25, 32, 36, 44, paragraphe b), alinéa 4; et 49, paragraphe c), du décret-loi no 54 et l'article 12 du décret-loi no 250. La commission regrette toutefois que le rapport n'indique pas si l'avis de la FGST est favorable ou défavorable à l'abrogation des articles en question.

La commission rappelle que les divergences entre la législation nationale et la convention portaient sur:

- le décret-loi no 84 de 1968 relatif aux syndicats (art. 7) qui organise la structure syndicale sur une base unique;
- le décret-loi no 250 de 1969 concernant les associations d'artisans (art. 2) et la loi no 21 de 1974 concernant les associations coopératives de paysans (art. 26 à 31) qui imposent un système d'unicité syndicale;
- l'article 25 du décret-loi no 84 qui limite les droit syndicaux des travailleurs étrangers non arabes;
- les articles 32, 35, 36, 44, 49, paragraphe c), du décret-loi no 84 et les articles 6 et 12 du décret-loi no 250 de 1969 qui restreignent la libre administration et l'indépendance de la gestion des syndicats;
- l'article 160 du Code du travail agricole de 1958 qui interdit la grève dans le secteur agricole.

1. Système d'unicité syndicale. La commission rappelle que, selon l'article 2 de la convention, les travailleurs sans distinction d'aucune sorte et sans autorisation préalable doivent bénéficier du droit de pouvoir constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier. Elle rappelle également que cet article n'est pas destiné à

prendre position en faveur soit de la thèse de l'unicité syndicale soit de celle du pluralisme syndical; cependant, ce pluralisme doit rester possible dans tous les cas.

La commission regrette que ni le comité susmentionné ni la FGST n'ont formulé un avis sur l'abrogation des dispositions de la législation nationale qui organisent le système d'unicité syndicale (art. 3, 4, 5, 7 et 49, paragr. c), du décret-loi no 84 de 1968, décret-loi no 250 de 1969 et loi no 21 de 1974). Selon le gouvernement, la FGST a formulé un avis au sujet de la possibilité d'abroger l'article 49, paragraphe c), du décret-loi no 84 relatif au droit de la fédération générale de dissoudre l'organe directeur de tout syndicat.

Dans ces conditions, la commission demande à nouveau au gouvernement de prendre dans un avenir très proche les mesures nécessaires pour supprimer dans sa législation les nombreuses références à la centrale syndicale unique désignée dans la loi comme la Fédération générale des syndicats de travailleurs (FGST) et pour permettre aux travailleurs qui le désirent de créer les organisations syndicales de leur choix en dehors de la structure syndicale existante, conformément à l'article 2.

2. Restrictions au droit syndical des travailleurs étrangers non arabes employés en République arabe syrienne. L'article 25 du décret-loi no 84 ne leur confère le droit de se syndiquer que s'ils résident en Syrie depuis une année et sous réserve de réciprocité. La commission rappelle que les garanties de l'article 2 de la convention doivent s'appliquer à l'ensemble des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte, et demande au gouvernement de modifier l'article 25 pour mettre la législation nationale en conformité avec la convention.

3. Larges pouvoirs d'intervention des autorités sur les finances syndicales. La commission regrette que l'avis de la FGST ne porte que sur l'article 32 du décret-loi no 84 (nécessité d'un accord préalable de la FGST et de l'approbation du ministère pour l'acceptation des dons, donations et legs) et sur les articles 36 du décret-loi no 84, et 12 du décret-loi no 250 (obligation faite aux syndicats d'affecter certains pourcentages de leurs revenus aux organes syndicaux supérieurs), et qu'elle ne s'est pas prononcée sur l'article 35 du décret-loi no 84 (contrôle financier du ministère à tous les échelons de l'organisation syndicale).

La commission insiste sur la nécessité d'harmoniser la législation avec l'article 3 de la convention qui garantit aux organisations de travailleurs le droit d'organiser leur gestion sans ingérence des autorités publiques. Elle a toujours estimé que les contrôles exercés sur les fonds syndicaux ne devraient normalement pas aller au-delà de l'obligation de fournir périodiquement des rapports financiers, et que si l'autorité administrative est investie d'un pouvoir discrétionnaire d'inspecter les livres et autres documents des organisations, d'effectuer des recherches et d'exiger, en tous temps, des informations, il existe un grave danger d'ingérence dans les affaires syndicales. La commission prie le gouvernement d'abroger les dispositions qui permettent au gouvernement d'intervenir dans la gestion financière des syndicats.

4. Nécessité d'appartenance à la profession pendant au moins six mois pour pouvoir être élu dirigeant syndical (art. 44 du décret-loi no 84). La commission estime que des dispositions de ce type peuvent empêcher des personnes qualifiées, tels les permanents syndicaux ou les retraités, d'exercer des charges syndicales. En conséquence, elle demande au gouvernement d'assouplir sa législation pour permettre la candidature de personnes qui ont travaillé antérieurement dans la profession et de lever les conditions relatives à l'appartenance à la profession pour une proportion raisonnable des responsables des organisations pour permettre la candidature de personnes étrangères à la profession.

5. Interdiction de la grève dans le secteur agricole (art 160 du Code du travail de 1958). La commission note que, selon le gouvernement, le projet de modification de la loi sur l'organisation des relations agricoles comporte une disposition portant abrogation de l'article 160 qui interdit aux employeurs agricoles et aux cultivateurs de suspendre l'exploitation de la terre et aux travailleurs agricoles de recourir à la grève.

La commission insiste à nouveau sur l'importance qu'elle attache à ce que la législation n'ôte pas aux organisations syndicales le droit de grève qui est un des moyens essentiels de promouvoir et de défendre les intérêts professionnels de leurs membres.

La commission demande au gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises pour mettre l'ensemble de sa législation en conformité avec les exigences de la convention.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 79e session.]

Document n° 177

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 157-158 (Jamaïque)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Jamaïque (ratification: 1962)

La commission prend note des informations fournies par le gouvernement dans son rapport.

La commission rappelle que, depuis plusieurs années, ses commentaires concernent la nécessité de modifier les articles 9 et 10, paragraphes 1, 2, 4, 5 et 8, de la loi n° 14 de 1975 sur les relations du travail et les conflits du travail, telle que modifiée en 1978, qui confèrent au ministre compétent le pouvoir de soumettre un conflit du travail à l'arbitrage obligatoire et, en conséquence, de mettre fin à une grève. La commission a constaté que les services essentiels énumérés dans cette législation sont définis de manière trop large et que la notion de grève risquant de porter gravement atteinte aux intérêts de la nation se prête à une interprétation excessive.

Le gouvernement indique que la loi sur les relations du travail et le règlement des conflits du travail est actuellement en cours de révision, le droit de grève étant l'un des

aspects clés soumis à l'examen. Il ajoute qu'avant de décider des secteurs qui seront considérés comme services essentiels il lui faut peser avec soin le degré de dépendance de l'économie à l'égard de ces différents services.

De l'avis de la commission, le droit de grève étant l'un des moyens essentiels dont doivent pouvoir disposer les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux, le ministre du Travail ne devrait pouvoir saisir la justice d'un conflit du travail que dans les circonstances suivantes: 1) en cas de grève dans les services essentiels au sens strict du terme, à savoir ceux dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne; 2) en cas de grève dont l'étendue et la durée risquent de provoquer une crise nationale aiguë; ou 3) à la demande des deux parties concernées (voir étude d'ensemble de 1994 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 152, 154, 159 et 160).

La commission prie instamment le gouvernement de fournir, dans son prochain rapport, des précisions sur le résultat du processus de révision de la loi sur les relations du travail et le règlement des conflits du travail et d'indiquer les mesures prises pour modifier sa législation de manière à la rendre conforme aux principes de la liberté syndicale.

La commission adresse également une demande directe au gouvernement sur certains autres points.

—

—

—

Document n° 178

CIT, 109e session, 2021, Rapport III/Addendum (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 101-110 (Bélarus)

Organisation internationale du Travail

Rapport III/Addendum (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2021

Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2021

Bélarus

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1956)

La commission prend note des observations de la Confédération syndicale internationale (CSI) et du Congrès des syndicats démocratiques du Belarus (BKDP), reçues respectivement les 16 et 30 septembre 2020, et examinées par la commission ci-après, en même temps que de la réponse du gouvernement à leur sujet.

Suivi des recommandations de la Commission d'enquête nommée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

Libertés civiles et droits syndicaux. La commission prend note, d'après les allégations de la CSI et du BKDP, de l'extrême violence exercée pour réprimer des manifestations et des grèves pacifiques, ainsi que de la détention, de l'emprisonnement et de la torture de travailleurs pendant leur détention, à la suite de l'élection présidentielle d'août 2020. La commission note que, dans son rapport, le gouvernement indique que les élections qui se sont tenues en août 2020 avaient soulevé des rivalités, des passions et des réactions que le pays n'avait jamais connues auparavant. Le gouvernement indique en outre que, suite au comptage des voix, les tensions politiques alimentées par l'extérieur ont entraîné une série de protestations et de manifestations organisées en violation de la législation en vigueur et visant à déstabiliser le pays. Le gouvernement souligne que l'exercice des droits et libertés, notamment de la liberté de rassemblement, de réunion, de cortèges, de manifestations et de grève doit être pacifique, respecter la loi du pays et ne pas enfreindre la loi, les droits et intérêts légitimes des autres, ni menacer la sécurité publique et nationale. Le gouvernement souligne aussi que les actes de protestation menés par certains citoyens pour exprimer leur désaccord avec les résultats des élections présidentielles étaient de nature purement politique, qu'ils avaient été organisés sans tenir compte de la législation pertinente et qu'ils n'étaient pas toujours pacifiques. Au cours de ces actions, plusieurs infractions ont été relevées, telles que des actes de résistance aux demandes légitimes des fonctionnaires d'application des lois, associés à des agressions, à l'usage de la violence, à des dommages provoqués aux transports publics, à un blocage de la circulation, et à des dommages aux infrastructures. Le gouvernement indique que la majorité des personnes signalées par le BKDP avaient été responsables d'avoir organisé et /ou participé activement à des actes de protestation illégaux ou appelé à la participation à de tels actes. Le gouvernement estime que l'arrestation de personnes responsables d'actes illégaux ne peut être assimilé à une persécution des travailleurs et des syndicalistes pour exercice de leurs droits et libertés civils, y compris des droits de participer à des actes de protestation pacifiques et à des grèves légales. Le statut de travailleur ou de dirigeant syndical ne doit pas créer des avantages ou des immunités supplémentaires.

La commission prend note de la déclaration de la Haute-Commissaire aux droits de l'homme au cours de la réunion intersession du Conseil des droits de l'homme sur la situation au Bélarus du 4 décembre 2020, dans laquelle elle souligne que le contrôle et l'analyse des manifestations depuis le 9 août 2020 étaient dans leur grande majorité pacifiques. La commission se déclare ***profondément préoccupée*** par les allégations graves soumises par la CSI et le BKDP et par la détérioration continue de la situation des droits de l'homme dans le pays, en particulier, à l'égard du droit de réunion pacifique, comme noté par la Haute-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies lors de sa réunion la plus récente susvisée. La commission rappelle que la participation pacifique à des grèves ou à des manifestations ne doit pas donner lieu à des arrestations ou à des détentions. Nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève, des réunions publiques ou des cortèges pacifiques, ou d'y avoir participé. La commission rappelle la résolution de la Conférence internationale du Travail (CIT) de 1970 concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, qui souligne que les droits conférés aux organisations de travailleurs et d'employeurs se fondent sur le respect des libertés civiles, et que l'absence des libertés civiles enlève toute signification au concept des droits syndicaux. Parmi ces libertés essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux figurent la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion, la protection contre toute arrestation et détention arbitraires, et le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial. La commission renvoie à la recommandation 8 de la Commission d'enquête sur le Bélarus, qui a estimé qu'une protection adéquate, voire l'immunité, contre toute mesure de détention administrative doit être garantie aux

responsables syndicaux dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs libertés publiques (liberté d'expression, liberté de réunion, etc.). ***La commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner suite à cette recommandation de la Commission d'enquête, afin de prévenir les violations des droits de l'homme et pour assurer le plein respect des droits et libertés des travailleurs. La commission prie aussi instamment le gouvernement de prendre des mesures pour faire libérer tous les syndicalistes encore en détention et d'abandonner toutes les charges découlant de la participation à des manifestations pacifiques et à des actions revendicatives. La commission prie aussi le gouvernement de communiquer des copies des décisions pertinentes de justice qui se prononcent en faveur de la détention et de l'emprisonnement de travailleurs et de syndicalistes et de transmettre une liste des personnes concernées***

Concernant les cas signalés de violences à l'endroit de travailleurs qui participaient à ces manifestations, la commission, ***regrettant profondément*** que le gouvernement ne fournisse aucune information à ce sujet, rappelle qu'il incombe au gouvernement de garantir un climat exempt de violence, de menace ou de pression à l'égard des travailleurs qui manifestent pacifiquement. ***La commission prie instamment le gouvernement d'enquêter sans délai sur tous les cas d'intimidation ou de violence physique présumés en ouvrant une enquête judiciaire indépendante, afin de faire la lumière sur les faits et les circonstances entourant ces actes, et d'identifier les responsables, de punir les coupables et d'empêcher ainsi que des événements similaires ne se reproduisent. La commission demande au gouvernement de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cette fin. Par ailleurs et en référence aux recommandations de la Commission d'enquête, la commission souligne la nécessité d'assurer un système judiciaire et une administration de la justice impartiaux et indépendants pour veiller à ce que les enquêtes sur ces graves allégations soient menées de manière véritablement indépendante, neutre, objective et impartiale.***

La commission rappelle que dans son commentaire précédent, elle a noté que les activités visant à donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête se sont poursuivies dans le pays, en collaboration avec l'OIT. À cet égard, la commission a pris note qu'un cours de formation sur les normes internationales du travail à l'intention des juges, avocats et enseignants du droit a eu lieu à Minsk en juin 2017 et qu'une conférence tripartite intitulée «Tripartisme et dialogue social dans le monde du travail» s'est tenue à Minsk le 27 février 2019. La commission rappelle qu'elle avait précédemment noté qu'une réunion tripartite sur le règlement des différends tenue en 2016 avait fait ressortir un consensus sur la nécessité de continuer à collaborer à la mise en place d'un système solide et efficace de règlement des différends, permettant de traiter les conflits du travail individuels, collectifs et syndicaux. La commission a pris note avec regret de l'indication du BKDP selon laquelle les activités de mise au point d'un tel mécanisme ont été complètement négligées. ***La commission prie à nouveau le gouvernement de faire part de ses commentaires à ce sujet et l'invite à continuer de profiter de l'assistance technique du BIT à cet égard.***

Article 2 de la convention. Droit de constituer des organisations de travailleurs. La commission rappelle que dans ses observations précédentes, elle a prié instamment le gouvernement d'évaluer, dans le cadre du Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail (ci-après, le Conseil tripartite), les mesures nécessaires pour garantir que le problème de l'adresse légale ne soit plus un obstacle à l'enregistrement d'un syndicat dans la pratique. La commission rappelle qu'elle avait demandé au gouvernement de communiquer ses commentaires au sujet des allégations du BKDP et de la CSI sur les cas de refus d'enregistrer les structures syndicales du syndicat libre de Bélarus (SPB) et du syndicat du Bélarus des travailleurs du secteur électronique et de la radio (syndicat REP) à Orsha et Bobruisk. La commission note que, d'après l'indication du gouvernement, l'obligation de fournir une confirmation de l'adresse légale ne constitue pas un obstacle à l'enregistrement des syndicats et qu'il n'y avait eu aucun cas de refus d'enregistrement de syndicats ou de confédérations en 2019 et durant les neuf premiers mois de 2020. En ce qui concerne le refus d'enregistrer un syndicat primaire REP à Bobruisk, le gouvernement confirme que le 5 juillet 2019, la commission exécutive de la ville de Bobruisk a décidé de refuser l'enregistrement du syndicat primaire, étant donné que ses membres n'étaient pas liés par des intérêts communs du fait de la nature de leur travail, comme requis par l'article 1 de la loi sur les syndicats. Le gouvernement souligne que la pertinence et la validité de cette condition a été confirmée au cours d'une réunion du 30 avril 2009 du conseil tripartite. Ainsi, selon le gouvernement, les mesures prises par le syndicat REP pour établir les prétendues organisations primaires de la ville, qui rassemblent des citoyens sans aucun lien avec une organisation, un secteur ou une profession quelconque, ne répondent pas aux prescriptions de la loi sur les syndicats. Parmi les autres motifs justifiant la décision de refuser l'enregistrement figuraient l'absence de décision de la part d'un organisme syndical autorisé de créer une structure organisationnelle et d'autres défauts dans les documents soumis à l'enregistrement. La décision du comité exécutif de la ville de Bobruisk n'avait pas été attaqué devant la justice. La commission note qu'une explication similaire a été fournie par le gouvernement concernant le refus d'enregistrer un syndicat primaire à Orsha. Le gouvernement souligne qu'un refus d'enregistrement n'équivalait pas à une

interdiction de constituer un syndicat ou sa structure organisationnelle, une fois que les défauts étaient supprimés, et les documents nécessaires à l'enregistrement pouvaient à nouveau être soumis. La commission rappelle qu'elle avait précédemment pris note de la décision concernant la condition de l'article 1 de la loi sur les syndicats, acceptée par tous les membres de la réunion tripartite du 30 avril 2009.

En ce qui concerne la demande antérieure de la commission de soumettre la discussion de la question de l'enregistrement des syndicats par le Conseil tripartite, la commission note, d'après l'indication du gouvernement, que la possibilité d'appliquer la proposition de la commission peut être envisagée lorsque le Conseil tripartite reprendra ses travaux une fois que la situation épidémiologique dans le pays s'améliorera. Le gouvernement souligne, cependant, que les commentaires de la commission d'experts sont disponibles au grand public et que les membres du Conseil tripartite peuvent librement les consulter et, si nécessaire, inscrire les commentaires de la commission à l'ordre du jour du Conseil tripartite. Le gouvernement réitère que l'ordre du jour des réunions est fixé sur la base des propositions des parties et des organisations représentées au Conseil, compte tenu de la pertinence des questions soulevées, et avec l'accord des membres du Conseil. À cette fin, les informations devraient être soumises au secrétariat du Conseil (ministère du Travail et de la Protection sociale), en expliquant pourquoi cette question particulière est problématique et mérite d'être examinée par la Conseil. Le gouvernement indique qu'en 2016-2020, aucune soumission n'a été faite aux fins de discuter des questions relatives à la condition de l'adresse légale. ***La commission s'attend à ce que le gouvernement, en tant que membre du Conseil tripartite, soumette dans les meilleurs délais les commentaires de la commission sur la question de l'enregistrement pour examen par le Conseil à l'une de ses réunions. La commission prie le gouvernement de l'informer de l'issue des discussions à ce sujet.***

La commission constate avec ***préoccupation*** que, lors de sa rencontre télévisée avec le Président de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB), le Président Loukachenko a demandé instamment que des syndicats soient constitués dans toutes les entreprises privées d'ici à la fin 2020, sous peine de liquidation des entreprises privées qui n'auraient pas formé de syndicats comme le demandait la FSB. Dans ses remarques, le Président a souligné que l'État était en faveur des syndicats du FSB. La commission rappelle que l'objectif principal de la convention nº 87 est de protéger l'autonomie et l'indépendance des organisations de travailleurs et d'employeurs par rapport aux pouvoirs publics, tant dans leur constitution que dans leur fonctionnement et leur dissolution (voir Étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragraphe 55). La commission considère que l'esprit de la convention nº 87 exige que les autorités traitent tous les syndicats avec impartialité, qu'ils soient ou non critiques à l'égard des politiques sociales et économiques menées par le gouvernement national ou les autorités régionales, et s'abstiennent d'exercer des représailles contre des activités syndicales légitimes. Une déclaration par une haute autorité publique qui favoriserait un syndicat par rapport à un autre, voire profiterait de son pouvoir pour créer des syndicats au sein d'une fédération syndicale en particulier porte atteinte au droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier.

La commission rappelle que, selon la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée en 1952 par la Conférence internationale du Travail, l'existence d'un mouvement syndical stable, libre et indépendant est une condition indispensable à l'établissement de bonnes relations professionnelles et qu'il est indispensable de préserver, dans chaque pays, la liberté et l'indépendance du mouvement syndical afin de mettre ce dernier en mesure de remplir sa mission économique et sociale indépendamment des changements politiques qui peuvent survenir. Lorsqu'ils s'efforcent d'obtenir la collaboration des syndicats pour l'application de leur politique économique et sociale, les gouvernements devraient avoir conscience que la valeur de cette collaboration dépend dans une large mesure de la liberté et de l'indépendance du mouvement syndical, considéré comme facteur essentiel pour favoriser le progrès social, et ils ne devraient pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument politique qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques. Ils ne devraient pas non plus essayer de s'immiscer dans les fonctions normales d'un syndicat.

La commission prie instamment le gouvernement de s'abstenir de favoriser un syndicat en particulier et de cesser immédiatement de s'ingérer dans la constitution d'organisations syndicales. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cette fin.

Articles 3, 5 et 6. Droits des organisations de travailleurs, y compris les fédérations et les confédérations, d'organiser leurs activités. Législation. La commission rappelle que la Commission d'enquête avait demandé au gouvernement de modifier le décret présidentiel nº 24 du 28 novembre 2003 sur la réception et l'utilisation de l'aide gratuite de l'étranger. Elle rappelle en outre qu'elle avait estimé que les modifications devraient viser à abolir les sanctions imposées aux syndicats (dissolution d'une organisation) pour une violation unique du décret et à élargir le champ des activités pour lesquelles l'aide financière étrangère peut être utilisée afin d'y inclure les manifestations organisées par les syndicats. La commission rappelle que le décret nº 24 avait été remplacé par le décret présidentiel nº 5 du 31 août 2015 sur l'aide accordée à titre gracieux par des étrangers et par le règlement d'application qui en découle

concernant les procédures de réception, d'enregistrement et d'utilisation de l'aide reçue, le contrôle de sa réception et de l'utilisation prévue, et l'enregistrement des programmes humanitaires auxquelles elle est destinée. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle la législation nationale n'interdit pas aux syndicats de recevoir une aide accordée à titre gracieux par des entités étrangères, ce qui inclut les organisations syndicales internationales. En outre, la législation définit les objectifs et les conditions d'utilisation de l'aide accordée à titre gracieux par des entités étrangères et dispose que cette aide doit être enregistrée conformément à la procédure établie qui, selon le gouvernement, est simple et rapide. Le gouvernement indique que le décret n° 5 a été remplacé par le décret n° 3 du 25 mai 2020. La commission note avec ***regret*** que, comme par le passé, en vertu des décrets nos 24 et 5, l'aide accordée à titre gracieux ne peut être utilisée pour organiser ou tenir des assemblées, des rassemblements, des marches, des manifestations, des piquets de grève ou des grèves, ni pour produire ou distribuer du matériel électoral, organiser des séminaires ou mener d'autres activités visant à faire de la «propagande politique ou de la propagande de masse auprès de la population», et que toute violation du règlement est passible de dissolution de l'organisation. La commission prend note des précisions données par le gouvernement à ce sujet selon lesquelles l'interdiction de recevoir et d'utiliser des dons accordés par une entité étrangère pour mener des activités de propagande politique et de propagande de masse auprès de la population découle de la nécessité de préserver la sécurité nationale et d'exclure toute possibilité que des forces extérieures (d'autres États ou des organisations, des associations ou des fondations internationales, ou d'autres entités) exercent une influence néfaste et des pressions visant à déstabiliser la situation sociopolitique et socio-économique du pays. Le gouvernement souligne que cette procédure s'applique à toutes les personnes morales, y compris aux syndicats et que, par ailleurs, aucune affaire dans laquelle un syndicat se serait vu refuser le droit de recevoir une aide accordée à titre gracieux par une entité étrangère et aucun cas de dissolution de syndicat prononcée pour violation de la procédure régissant l'utilisation de ce type d'aide n'ont été recensés. Toujours à ce propos, le gouvernement considère injustifié le lien qui est fait entre la question de la procédure régissant la réception de l'aide accordée à titre gracieux par une entité étrangère avec les articles 5 et 6 de la convention.

Tout en prenant note de ce qui précède, la commission fait observer que, si elle est appliquée aux activités des syndicats, la formule vague «propagande politique et propagande de masse auprès de la population» risque d'entraver l'exercice des droits syndicaux étant donné qu'il est inévitable et parfois normal que les syndicats prennent position sur des questions dont les aspects politiques ont des incidences sur leurs intérêts socio-économiques, ainsi que sur des questions purement économique ou sociales. S'agissant du lien qui est établi avec les articles 5 et 6 de la convention, la commission attire l'attention du gouvernement sur le paragraphe 624 du rapport de la commission d'enquête, dans lequel on peut lire que le droit reconnu par ces articles «implique le droit de bénéficier des liens qui peuvent avoir été noués avec une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs. Une législation qui interdit à un syndicat national ou une organisation nationale d'employeurs d'accepter une aide financière venant d'une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs, à moins que cette aide n'ait été approuvée par le gouvernement, et qui permet d'interdire une organisation s'il est avéré qu'elle a reçu une telle aide sans l'autorisation prescrite n'est pas conforme à ce droit. Bien qu'il n'y ait pas eu d'allégations spécifiques concernant l'application pratique [du] décret, la commission rappelle les conclusions [des] organes de contrôle selon lesquelles l'autorisation préalable [...] [qui doit être obtenue pour] pouvoir bénéficier d'une aide gratuite de l'étranger et les restrictions [imposées] à l'utilisation de cette aide sont incompatibles avec le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs d'organiser leurs propres activités et de bénéficier de l'assistance que peuvent leur apporter des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.»

En outre, à cet égard, la commission rappelle que la commission d'enquête avait demandé au gouvernement de modifier la loi sur les actions collectives. Elle rappelle qu'en vertu de cette loi, qui établit une procédure pour les manifestations collectives, la demande d'organisation d'une manifestation doit être présentée à l'organe exécutif et administratif local. Bien que la décision de cet organe puisse faire l'objet d'un recours en justice, la loi n'énonce pas clairement les motifs pour lesquels une demande peut être rejetée. Un syndicat qui enfreint la procédure d'organisation et de tenue de manifestations collectives peut, en cas de dommage grave ou de préjudice substantiel aux droits et intérêts légaux d'autres citoyens et organisations, être dissous pour cette seule infraction. Dans ce contexte, le terme «infraction» s'entend des éléments suivants: l'arrêt temporaire des activités de l'organisation ou la perturbation de la circulation, le décès ou les dommages corporels causés à une ou plusieurs personnes, ou les dégâts dépassant 10 000 fois une valeur à établir à la date du fait incriminé. La commission avait prié le gouvernement de modifier la législation, en particulier en abolissant les sanctions imposées aux syndicats ou aux syndicalistes pour une violation unique de la loi et en établissant des motifs clairs pour le refus des demandes de tenir des manifestations syndicales collectives, sans perdre de vue que cette restriction devrait être conforme aux principes de la liberté syndicale.

Dans ses observations précédentes, la commission a pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle la loi sur les actions collectives a été modifiée le 26 janvier 2019. Le gouvernement a indiqué que la loi révisée énonce un certain nombre de mesures et de conditions supplémentaires qui doivent être respectées par les organisateurs afin d'assurer l'ordre public et la sécurité publique pendant les manifestations collectives. La commission a noté avec un profond regret que la loi sur les actions collectives n'a pas été modifiée dans le sens de ses précédentes demandes. Elle a également noté avec préoccupation l'allégation du BKDP selon laquelle les partenaires sociaux n'ont pas été consultés pour les modifications de la loi. La commission a pris également note de l'indication du BKDP selon laquelle parmi les nouveautés de la loi figure la procédure de notification des actions de rue, qui s'applique aux manifestations collectives devant être organisées dans des «lieux fixes» désignés comme tels par les autorités locales. Ainsi, selon le BKDP, le format d'un événement est imposé aux organisateurs, car les rassemblements et les piquets de grève sont possibles sur les places désignées comme «lieux fixes», ce qui n'est pas le cas des cortèges et manifestations. La commission a prié le gouvernement de lui faire part de ses commentaires à ce sujet.

La commission prend note de l'explication du gouvernement qui fait valoir qu'une violation de la procédure régissant l'organisation et la tenue d'une manifestation collective peut comporter un risque de grave menace pour l'ordre public, raison pour laquelle la législation nationale prévoit certaines sanctions, notamment la dissolution d'une organisation en cas de violation, lorsque la manifestation collective débouche sur des dommages graves ou des préjudices substantiels causés aux droits et intérêts légitimes d'autres citoyens et organisations. Le gouvernement souligne que ces dispositions ne doivent pas être interprétées comme ayant pour finalité de dissuader les citoyens et les syndicats d'exercer leur droit à liberté de réunion pacifique. Le gouvernement ajoute que la décision de mettre fin aux activités d'une organisation ne peut être prise que par la Cour suprême. Il précise qu'à ce jour, aucune décision prononçant la dissolution d'un syndicat pour violation de la procédure relative à l'organisation et à la tenue des manifestations collectives n'a encore été rendue.

Pour ce qui est des renseignements fournis par le BKDP selon lesquels l'introduction de procédures de notification de l'organisation et de la tenue de manifestations collectives dans des lieux fixes revient à imposer un certain format aux organisateurs de manifestations collectives, le gouvernement souligne que les organisateurs sont libres de déterminer eux-mêmes le format des manifestations qu'ils planifient. Ainsi, si le format prévu fait que la manifestation peut se tenir dans l'un des lieux fixes expressément désignés comme tels, les organisateurs peuvent recourir à la procédure de notification. Dans le cas contraire, les organisateurs doivent obtenir une autorisation pour organiser la manifestation collective. La disposition en question ne vise pas à limiter la liberté des organisateurs de choisir le format de la manifestation ; elle a pour objectif d'éliminer les ingérences excessives des organes publics dans ce processus et, partant, de mettre en place des garanties supplémentaires permettant aux citoyens d'exercer leur droit de réunion. En outre, certaines restrictions des libertés et droits individuels constituent une forme de protection juridique de la sécurité et de l'ordre publics, de la moralité, de la santé publique et des droits et libertés d'autrui. En conséquence, le gouvernement estime que la législation en vigueur est conforme aux principes de liberté syndicale et de liberté de réunion.

Tout en prenant note de ce qui précède, la commission rappelle qu'elle avait pris note avec regret de l'adoption par le Conseil des ministres (en application de la loi sur les actions collectives) du règlement relatif à la procédure de paiement des services fournis par les autorités du ministère de l'Intérieur pour la protection de l'ordre public et les dépenses liées aux soins médicaux et aux travaux de nettoyage après une manifestation collective (ordonnance n° 49, entrée en vigueur le 26 janvier 2019). La commission a noté que, en vertu du règlement, une fois qu'une manifestation collective est autorisée, l'organisateur doit conclure des contrats avec les instances locales compétentes des affaires intérieures, les services de santé et les services de nettoyage en ce qui concerne, respectivement, la protection de l'ordre public, les services médicaux et le nettoyage. Le règlement fixe les frais relatifs à la protection des services publics comme suit: trois unités de base – pour un événement auquel participent jusqu'à dix personnes; 25 unités de base – pour un événement auquel participent de 11 à 100 personnes; 150 unités de base – pour un événement auquel participent de 101 à 1 000 personnes; 250 unités de base – pour un événement auquel participent de plus de 1 000 personnes. La commission note que l'unité de base actuelle est fixée à 27 roubles biélorusses (11 dollars des États-Unis). Si l'événement doit avoir lieu dans une zone qui n'est pas un «lieu fixe», les frais ci-dessus seront multipliés par un coefficient de 1,5. En plus des frais susmentionnés, le règlement prévoit les frais des organismes spécialisés (services médicaux et de nettoyage) qui doivent être payés par l'organisateur de la manifestation, notamment: le salaire des employés engagés pour la prestation de services, compte étant tenu de leur catégorie, leur nombre et du temps consacré à la manifestation collective; les primes d'assurance obligatoire; le coût des fournitures et des matériaux, y compris les médicaments, les produits médicaux, les détergents; les dépenses indirectes des organismes spécialisés; les impôts, les redevances et autres versements obligatoires aux budgets républicain et local, prévus par la loi. La commission note avec un ***profond regret*** que le règlement a été modifié le 3 avril 2020

par l'ordonnance n° 196 du Conseil des ministres et prévoit que l'organisateur doit conclure ces différents contrats avant de déposer la demande d'autorisation d'organiser une manifestation. La commission note avec une ***profonde préoccupation*** que, selon les dernières observations du BKDP, le nouvel amendement prive les syndicats de la possibilité d'exercer leurs activités publiques.

À la lecture de ces dispositions et de celles qui interdisent l'utilisation de l'aide gratuite de l'étranger pour l'organisation de manifestations collectives, la commission estime que la capacité à réaliser des actions collectives semble extrêmement limitée sinon inexistante dans la pratique. La commission note avec ***regret*** qu'à ce stade, le gouvernement estime qu'il n'est pas souhaitable de modifier la procédure existante en ce qui concerne la réception et l'utilisation de l'aide gratuite de l'étranger. ***La commission prie donc de nouveau instamment le gouvernement de modifier, en consultation avec les partenaires sociaux, la loi sur les actions collectives et le règlement qui l'accompagne dans un avenir très proche, et de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cet égard dès que possible. Elle rappelle que les modifications devraient avoir pour but de supprimer les sanctions imposées aux syndicats ou aux syndicalistes pour une violation unique de la législation pertinente; de définir clairement les motifs valables de refus des demandes d'organiser des manifestations syndicales collectives, en gardant à l'esprit le fait que toute restriction de ce type devrait être conforme aux principes de la liberté syndicale; et d'élargir le champ des activités pour lesquelles une aide financière étrangère peut être utilisée. En outre, considérant que le droit d'organiser des réunions et manifestations publiques constitue un aspect important des droits syndicaux, la commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour abroger l'ordonnance n° 49 du Conseil des ministres, telle que modifiée, qui rend l'exercice de ce droit pratiquement impossible dans la pratique. Elle prie le gouvernement de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cette fin et l'invite à solliciter l'assistance technique du BIT à cet égard.***

Application pratique. La commission rappelle qu'elle prend note, depuis plusieurs années, des allégations de refus répétés d'autoriser le BKDP, le BNP et le REP à organiser des manifestations et des réunions publiques et qu'elle avait instamment prié le gouvernement de travailler de concert avec les organisations susmentionnées pour enquêter sur tous les cas présumés de refus d'autoriser la tenue de manifestations et de réunions, et de porter à l'attention des autorités compétentes le droit des travailleurs de participer à des manifestations et réunions pacifiques pour défendre leurs intérêts professionnels. À cet égard, la commission avait noté que, d'après le gouvernement, entre 2016 et 2019, les raisons les plus souvent invoquées pour refuser l'autorisation d'organiser une manifestation collective étaient les suivantes: la demande ne contenait pas les informations requises par la loi; une autre manifestation collective avait lieu au même endroit au même moment; la manifestation devait avoir lieu dans un lieu non autorisé à cette fin; les documents soumis ne précisaient pas l'endroit de la manifestation et la manifestation était annoncée par les médias avant que l'autorisation ne soit donnée. Le gouvernement a indiqué que, lorsqu'une autorisation d'organiser une manifestation collective n'était pas accordée, les organisateurs, après avoir corrigé les lacunes, pouvaient soumettre à nouveau leur demande. Enfin, une décision interdisant la tenue d'une manifestation collective peut faire l'objet d'un recours en justice. Le gouvernement a cité plusieurs exemples où l'autorisation d'organiser de telles actions a été accordée au BKDP. Tout en prenant note de ces informations, la commission a pris également note des allégations du BKDP de 2019 selon lesquelles les autorités exécutives de Minsk, Mogilev, Vitebsk, Zhlobin, Borisov, Gomel, Brest, Novopolotsk avaient refusé d'octroyer l'autorisation de tenir des manifestations collectives et prié le gouvernement de lui faire part de ses commentaires détaillés à ce sujet. La commission note que le gouvernement indique que la décision d'autoriser ou d'interdire une manifestation collective est prise en fonction de la date, du lieu, de l'heure, du nombre de participants, des conditions météorologiques et de plusieurs autres éléments qui ont des incidences directes sur l'ordre et la sécurité publics et que sont pris en compte tant les droits des citoyens à la liberté syndicale et à la liberté de réunion que le principe selon lequel l'intérêt général est prioritaire, principe qui veut que l'exercice des droits ne mette pas à mal l'intérêt de la société et la sécurité publique, ni nuise à l'environnement et aux valeurs historiques et culturelles ni aille à l'encontre des droits et intérêts d'autrui. La commission prend également note des informations détaillées fournies par le gouvernement en réponse aux allégations du BKDP de 2019. Elle note en particulier qu'à l'exception d'un cas dans lequel une autorisation de manifestation collective a été accordée, les autres demandes ont été refusées pour les motifs suivants: la manifestation était prévue dans un lieu qui n'était pas adapté à cette fin; aucune information n'avait été donnée quant à la source de son financement ni aux contrats relatifs aux services de santé et au nettoyage des lieux; la demande ne contenait pas les éléments requis par la loi; une autre manifestation collective était prévue au même endroit à la même heure. La commission observe que, d'après les informations fournies par le gouvernement, il semblerait que l'application de la législation dans la pratique entrave le droit des travailleurs de mener leurs activités sans ingérence. ***Compte tenu des difficultés que les syndicats du BKDP ne cessent de rencontrer, la commission prie instamment le gouvernement de se lancer dans une coopération avec les partenaires sociaux, y compris dans le cadre du Conseil tripartite, pour trouver des solutions concrètes aux préoccupations relatives à l'organisation et à la tenue de***

manifestations collectives que les syndicats ont soulevées. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures concrètes prises à cet égard et sur l'issue de ces discussions. Elle prie également le gouvernement de fournir des informations statistiques sur les demandes soumises et les autorisations accordées et refusées, ventilées par centrale syndicale.

La commission rappelle les allégations du BKDP et de la CSI de 2019 concernant les cas de MM. Fedynich et Komlik, dirigeants du syndicat REP, reconnus coupables, en 2018, d'évasion fiscale et d'utilisation de fonds étrangers sans les avoir officiellement enregistrés auprès des autorités comme l'exige la législation en vigueur. Ils ont été condamnés à quatre ans d'emprisonnement avec sursis, à des mesures de restriction des déplacements, à une interdiction d'occuper des postes de direction pendant cinq ans et à une amende de 47 560 roubles biélorusses (plus de 22 500 dollars É.-U. à l'époque). La commission a noté que le Comité de la liberté syndicale examine actuellement les circonstances de ces affaires dans le cadre de son examen des mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête. À cet égard, la commission a également pris note de l'allégation du BKDP selon laquelle les équipements saisis lors des perquisitions dans les locaux du syndicat REP et du BNP n'avaient pas été restitués à ce jour et prié le gouvernement de fournir des informations sur ce point.

La commission prend note des indications du gouvernement selon lesquelles, d'après la Commission d'enquête, le matériel informatique, les téléphones portables et le reste du matériel saisi au cours des perquisitions au siège administratif du syndicat REP et du BNP ont été restitués à leurs représentants officiels en octobre 2019, à l'exception des disques durs et des clés USB contenant des informations sur les transactions financières et économiques de ces organisations. Les dispositifs de stockage des données n'ont pas été restitués et sont conservés avec le matériel correspondant dans le dossier pénal pour évasion fiscale des dirigeants du syndicat REP, MM. Fedynich et Komlik. Le gouvernement indique que les informations qui y sont contenues seront utilisées pour mener d'autres enquêtes sur de possibles infractions similaires commises par ces individus entre 2012 et 2018, avec l'assistance d'employés du BNP. À cet égard, le bureau de Minsk de la Commission d'enquête de la République du Bélarus a décidé d'une nouvelle inspection fiscale du syndicat REP, inspection qui n'a pas encore eu lieu. À l'issue de cette inspection, l'autorité pénale compétente décidera du sort des dispositifs de stockage d'informations saisis. Tout en prenant note de ces informations, la commission observe que les données contenues dans les dispositifs de stockage auraient pu être copiées et rendues au syndicat, évitant ainsi une situation dans laquelle un syndicat est privé des informations administratives et financières nécessaires à la conduite de ses activités. ***La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'issue d'une nouvelle enquête.***

Droit de grève. La commission rappelle que, depuis un certain nombre d'années, elle prie le gouvernement de modifier les articles 388(3) et 393 du Code du travail relatifs à l'exercice du droit de grève, et de faire en sorte qu'aucune limitation législative ne puisse être imposée à l'exercice pacifique du droit de grève dans l'intérêt des droits et des libertés d'autrui (sauf en cas de crise nationale aiguë ou pour les fonctionnaires exerçant une autorité au nom de l'État, ou pour les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire uniquement ceux dont l'interruption mettrait en péril la vie, la sécurité ou la santé personnelle de tout ou partie de la population); l'article 388(4), afin de faire en sorte que les organisations nationales de travailleurs puissent recevoir une aide, y compris financière, d'organisations internationales de travailleurs, même lorsque cette aide a pour but de faciliter l'exercice d'une action collective librement décidée; l'article 390, en abrogeant l'exigence de la notification de la durée de la grève; et l'article 392, pour que la détermination finale du service minimum à fournir en cas de désaccord entre les parties soit effectuée par un organisme indépendant et que les services minimums ne soient pas requis dans toutes les entreprises mais seulement dans les services essentiels, les services publics d'une importance fondamentale, les situations dans lesquelles des grèves d'une certaine ampleur et d'une certaine durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population, ou pour assurer le fonctionnement et la sécurité des services indispensables.

La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle le droit de grève n'est pas expressément énoncé dans l'Instrument de l'OIT. De fait, les organes de contrôle de l'OIT estiment que le droit de grève découle de l'*article 3* de la convention n° 87, même si le groupe des employeurs a remis en question la légalité de cette interprétation, à plusieurs occasions, et que, conformément à l'Article 37 de la Constitution de l'OIT, toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice, seul organe compétent en matière d'interprétation des conventions. La commission note en outre que le gouvernement se réfère aux dispositions constitutionnelles et législatives nationales qui consacrent le droit de grève. Elle prend en outre note de l'indication du gouvernement selon laquelle l'exercice du droit de grève se justifie par l'existence d'un conflit collectif du travail et que la législation nationale ne prévoit pas la possibilité d'organiser et de tenir des grèves politiques. La loi peut imposer des restrictions à l'exercice du droit de

grève dans la mesure où cela est nécessaire, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique et des droits et libertés d'autrui. Le gouvernement souligne qu'en vertu de l'article 393 du Code du travail, en cas de menace réelle pour la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique, les droits et libertés d'autrui, ainsi que dans d'autres cas prévus par la loi, le Président de la République du Bélarus a le droit de reporter ou de suspendre une grève, pour une durée inférieure ou égale à trois mois. Le gouvernement souligne en outre que les dispositions législatives prévoyant certaines restrictions ou conditions à l'exercice du droit de grève tiennent à la nature même de ce droit. Selon le gouvernement, le droit de grève est fondamentalement différent des autres droits de l'homme en raison d'un certain nombre de caractéristiques spécifiques, notamment: il ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un but, un moyen de protéger les intérêts des travailleurs; il n'est ni intrinsèque ni inaliénable car il peut être limité; il doit être considéré en fonction des autres droits de l'homme lorsque la santé et la sécurité d'autrui sont affectées ou que les services essentiels sont touchés; et bien qu'il s'agisse d'un droit individuel, sa concrétisation éventuelle dépend de l'accord des autres parties. Pour les raisons exprimées ci-dessus, le gouvernement ne souscrit pas aux demandes de la commission préconisant la modification de la législation, en particulier en ce qui concerne l'article 388(4) du Code du travail.

Dans un premier temps, et en réponse aux remarques générales du gouvernement, la commission rappelle que ses avis et recommandations tirent leur force de conviction de la légitimité et de la rationalité des travaux de la commission, fondées sur son impartialité, son expérience et son expertise. La fonction technique et l'autorité morale de la commission sont bien établies, et ce, d'autant plus qu'elle exerce sa mission de contrôle depuis plus de 90 ans, du fait de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail fondées sur un dialogue permanent avec les gouvernements en tenant compte des informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Tout cela se reflète dans la transposition des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, les instruments internationaux et les décisions de justice. C'est dans le cadre de ce mandat que la commission traite les questions relatives au droit de grève.

La commission prie par conséquent le gouvernement de prendre des mesures en vue de réviser les dispositions législatives susmentionnées, qui ont une incidence néfaste sur le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités en toute liberté, en consultation avec les partenaires sociaux, et de fournir des informations sur toutes les mesures prises ou envisagées à cette fin.

La commission rappelle qu'elle avait précédemment prié le gouvernement de faire part de sa réponse aux allégations du BKDP concernant la violation du droit de grève dans la pratique. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle la grève est une mesure de dernier recours dont les travailleurs représentés par un syndicat peuvent se prévaloir si tous les autres moyens constructifs de résoudre un conflit collectif du travail (conciliation, médiation et arbitrage) ont été épuisés. Le gouvernement souligne que la nécessité de respecter la procédure de résolution des conflits collectifs du travail ne doit pas être considérée comme une pratique contraire aux dispositions de la convention relatives au droit des organisations de travailleurs d'exercer librement leurs activités. La commission note avec ***regret*** que, si le gouvernement confirme que la décision des membres du SPB d'une entreprise de Polotsk de déclencher une grève continue du 1er novembre au 31 décembre 2017 a été déclarée illégale par le tribunal, celui-ci ne motive pas sa décision.

La commission prend note avec ***préoccupation*** des allégations détaillées concernant de nombreux cas d'arrestations, de détentions et d'amendes infligées à des syndicalistes pour avoir organisé et participé à des grèves après les événements d'août 2020. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle les tentatives d'organiser des grèves dans diverses entreprises n'étaient en aucune façon en rapport avec la résolution de conflits collectifs du travail, comme le prévoit le Code du travail, mais elles visaient plutôt à attirer l'attention de la population sur la position civile et les exigences politiques de certains travailleurs à l'endroit des dirigeants du pays, et ce, sans aucun égard pour les intérêts des autres membres du personnel qui ne partagent pas les mêmes opinions politiques, ni pour les intérêts économiques des entreprises et de l'État. La commission note que, conformément à la définition du terme « grève» énoncée à l'article 388(1), du Code du travail, auquel le gouvernement fait référence, les grèves ne sont autorisées que dans le cadre d'un conflit collectif du travail. La commission considère que les grèves visant la politique économique et sociale du gouvernement sont légitimes, y compris lorsqu'il s'agit de grèves générales, et qu'elles ne devraient donc pas être assimilées aux grèves purement politiques, lesquelles ne sont pas couvertes par les principes de la convention. Pour elle, les organisations syndicales et les organisations d'employeurs, ayant vocation à défendre des intérêts socio-économiques et professionnels, doivent pouvoir utiliser respectivement la grève ou des actions de protestation pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres. De plus, notant que le système démocratique est fondamental pour le libre exercice des droits syndicaux, la commission estime que, dans une situation où ils estimeraient ne pas jouir des libertés

essentielles pour mener à bien leur mission, les syndicats et les organisations d'employeurs seraient fondés à demander la reconnaissance et l'exercice de ces libertés et que de telles revendications pacifiques devraient être considérées comme entrant dans le cadre d'activités syndicales légitimes, y compris lorsque ces organisations ont recours à la grève (voir Étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragraphe 124). ***La commission prie donc le gouvernement de modifier l'article 388(1) du Code du travail, en consultation avec les partenaires sociaux, afin de garantir que les travailleurs puissent exercer leur droit de grève pour défendre leurs intérêts professionnels et économiques, ceux-ci ne concernent pas seulement de meilleures conditions de travail ou des revendications collectives de nature professionnelle, mais aussi la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale. La commission prie le gouvernement d'indiquer toutes les mesures prises ou envisagées à cette fin.***

Consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. La commission rappelle que, dans son précédent commentaire, elle a noté que le BKDP avait affirmé que les partenaires sociaux n'avaient pas été consultés au sujet de l'adoption de nouveaux textes de loi ayant des incidences sur les droits et les intérêts des travailleurs. La commission note à cet égard que le gouvernement indique que l'élaboration de projets de loi régissant les questions sociales et du travail se fait avec la participation directe des partenaires sociaux. L'obligation de consulter les partenaires sociaux et la procédure y afférente sont reflétées dans l'accord tripartite général pour 2019-21. En outre, et dans le cadre de la suite donnée à la loi sur les textes juridiques normatifs, le 28 janvier 2019, le Conseil des ministres a approuvé un règlement relatif à la procédure de discussion publique sur les projets de textes juridiques normatifs dans lequel sont décrits les procédures et moyens employés pour consulter la population au sujet des projets de texte de loi. En outre, en vertu du décret n° 193 du 14 février 2009 portant règlement intérieur du Conseil des ministres, les projets de loi ayant des incidences sur les droits et les intérêts des citoyens au travail et dans le domaine socio-économique sont soumis à la FPB, en tant qu'organisation de travailleurs la plus représentative, aux fins de commentaires ou de propositions. En outre, la FPB et le BKDP sont représentés au Conseil national sur les questions du travail et les questions sociales (CNTS) et au Conseil tripartite. Ces deux organes consultatifs sont dotés de certaines fonctions en ce qui concerne la rédaction de textes de loi ayant des incidences sur les questions sociales et du travail. Le gouvernement indique qu'il a consulté les syndicats et les organisations d'employeurs sur les modifications au Code du travail et que des discussions sur ce sujet ont eu lieu aux réunions du CNTS tenues les 28 juin 2018 et 31 mai 2019.

Tout en prenant note de ces informations, la commission croit comprendre que la FPB, en tant qu'organisation comptant le plus grand nombre de membres, a la préférence dans les consultations sur les textes de loi ayant des incidences sur les droits et les intérêts des travailleurs. La commission considère que tant le nombre de membres que l'indépendance vis-à-vis des autorités et des organisations d'employeurs sont des éléments essentiels à prendre en considération pour déterminer la représentativité d'une organisation. Compte tenu de l'appui que les autorités au plus haut niveau de l'État ont publiquement affiché à l'égard de la FPB, comme indiqué ci-dessus, la commission ne peut que réitérer ses précédents commentaires de 2007, qui ont rappelé l'importance d'établir un climat permettant aux organisations syndicales de prospérer dans le pays, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la structure traditionnelle, avant d'établir la notion de représentativité. ***La commission prie donc le gouvernement de veiller à ce que le BKDP et la FPB, en tant que membres du NCLSI et du Conseil tripartite, jouissent des mêmes droits en matière de consultations lorsqu'il s'agit d'élaborer un texte de loi, et de prendre, à cette fin, les mesures nécessaires pour modifier le décret n° 193 portant règlement intérieur du Conseil des ministres. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cet égard. Elle prie à nouveau le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour renforcer le rôle du Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail qui devrait, comme son nom l'indique, servir de plateforme aux consultations sur les textes de loi qui ont une incidence sur les droits et les intérêts des partenaires sociaux.***

En outre, la commission note que le gouvernement indique que le Conseil tripartite a été mis sur pied avec les conseils du BIT pour examiner les questions relatives à la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête ainsi que les difficultés pouvant surgir entre le gouvernement et ses partenaires sociaux, y compris l'examen des plaintes reçues des syndicats. La commission accueille favorablement le fait que le gouvernement se dit prêt à s'employer à améliorer la fonction du Conseil ou à créer une nouvelle structure. Elle note également que le gouvernement se dit préoccupé par la question de la représentation au Conseil et la volonté des parties d'accepter les décisions qui seront prises au sein de cet organe tripartite. Le gouvernement indique en particulier que, d'après son expérience, les représentants du BKDP ne sont pas prêts à soutenir les décisions du Conseil qui ne vont pas dans le même sens que la position prédéterminée du BKDP ou affirment qu'ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour adopter une position du Conseil. Le gouvernement indique qu'il souhaiterait bénéficier des conseils du Bureau sur ce point une fois que le Conseil aura repris ses travaux, temporairement suspendus du fait de

la situation épidémiologique liée à la propagation de la COVID-19. ***Au vu de ce qui précède, la commission s'attend à ce que le gouvernement collabore pleinement avec les partenaires sociaux, le BIT et les institutions et organes nationaux compétents en vue d'améliorer le fonctionnement, les procédures et le travail du Conseil tripartite pour qu'il soit mieux à même de régler les problèmes figurant dans les recommandations de la Commission d'enquête et d'autres organes de contrôle de l'OIT.***

La commission estime que la situation actuelle au Bélarus est loin de garantir le plein respect de la liberté syndicale et l'application des dispositions de la convention. La commission constate avec ***regret*** que les évènements récents susmentionnés semblent indiquer un recul dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête, par rapport aux progrès précédemment réalisés. ***La commission prie donc instamment le gouvernement de poursuivre ses efforts et espère que, avec l'aide du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux, il prendra les mesures nécessaires pour appliquer dans leur intégralité et sans délai toutes les recommandations en suspens.***

À la lumière de la situation décrite, la commission est obligée de noter qu'il n'y a pas eu de progrès tangible vers la mise en œuvre intégrale des recommandations de la Commission d'enquête de 2004, et note avec préoccupation que les récents développements mentionnés en détail ci-dessus semblent indiquer un recul du gouvernement par rapport à ses obligations en vertu de la convention.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 109e session et de répondre de manière complète aux présents commentaires en 2021.]

Document n° 179

CIT, 59e session, 1974, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 147-148 (Guatemala)

Conférence internationale du Travail
59e session 1974

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Volume A:
Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

ces libertés civiles enlève toute signification au concept des droits syndicaux. La commission rappelle que, dans cette résolution, la Conférence a mis un accent particulier sur certaines libertés telles que le droit à la liberté et à la sûreté de la personne, à la protection contre les arrestations et détentions arbitraires, à la liberté d'opinion et d'expression, à la liberté de réunion, le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial et le droit à la protection des biens des organisations syndicales. Elle exprime une fois de plus l'espoir que le gouvernement pourra dans un proche avenir indiquer que ces droits, qui sont essentiels pour l'exercice normal des droits syndicaux, auront été pleinement rétablis en Grèce.

La commission espère que la nouvelle législation annoncée par le gouvernement éliminera les divergences entre la législation nationale et la convention. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tout progrès réalisé à cet égard et de communiquer le texte de la nouvelle législation [1].

Guatemala (ratification: 1952)

Faisant suite à son observation antérieure, la commission prend note des déclarations faites à la commission de la Conférence en 1973 et de l'information communiquée par le gouvernement dans son dernier rapport, selon laquelle une commission extraordinaire du travail, créée en septembre 1973, sous une forme tripartite, a commencé ses travaux pour préparer les réformes du Code du travail.

La commission espère que les travaux de révision de la législation seront achevés dans un proche avenir et qu'il sera tenu compte de ses commentaires antérieurs, notamment en ce qui concerne l'article 222 *a)* du Code du travail (interdiction de réélire les dirigeants syndicaux), l'article 211 *a)* et *b)* (contrôle des syndicats par le gouvernement), l'article 226 *a)* (dissolution des syndicats étant intervenus dans des questions de politique électorale ou de partis) et l'article 211 *c)* (interdiction de créer des syndicats minoritaires au sein des entreprises).

En ce qui concerne le point soulevé dans sa précédente observation concernant les droits syndicaux des travailleurs employés directement ou indirectement par l'Etat et qui sont exclus du champ d'application du Code du travail et de la loi sur le service civil, la commission croit devoir rappeler au gouvernement qu'il conviendrait d'adopter des dispositions spécifiques accordant à cette catégorie de travailleurs les droits prévus par la convention.

La commission souhaite également se référer à ses commentaires antérieurs relatifs au décret n° 1786, de 1968, qui interdit, en cas de revendications économiques collectives, le recours à la grève et à l'arbitrage de la part des travailleurs des entreprises autonomes ou semi-autonomes de l'Etat dont les activités économiques sont semblables à celles des entreprises privées. La commission tient à signaler, une fois de plus, que cette disposition constitue une entrave sérieuse aux possibilités d'action et aux activités des syndicats en question. Elle rappelle que le Comité de la liberté syndicale a estimé que l'interdiction de la grève pourrait être admise pour les services qui sont véritablement essentiels, car leur interruption pourrait porter atteinte à l'intérêt public. Dans ce cas, il importe que des garanties suffisantes soient accordées aux travailleurs concernés afin que leurs intérêts soient sauvegardés par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, permettant la participation des intéressés à tous les stades. La commission espère que les travaux de révision de la législation tiendront compte de ces considérations.

[1] Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la 59e session de la Conférence.

En ce qui concerne ses commentaires antérieurs relatifs à l'article 63 de la loi sur le service civil, qui reconnaît le droit des fonctionnaires publics de s'associer librement dans un but professionnel, mais dont l'application n'est réglementée par aucune disposition, la commission note que des avis ont été demandés au Bureau national du service civil. Elle exprime de nouveau l'espoir que le gouvernement adoptera très prochainement les mesures nécessaires pour donner plein effet au droit d'association des fonctionnaires publics, conformément aux normes de la convention.

Enfin, la commission croit devoir, de nouveau, prier le gouvernement d'indiquer si le décret nº 31-71, qui réglementait les activités syndicales pendant l'état d'urgence, a été abrogé [1].

Honduras (ratification: 1956)

La commission prend note du rapport du gouvernement, arrivé trop tard pour être examiné en 1973, et de la déclaration d'un représentant gouvernemental à la commission de la Conférence en 1973, selon laquelle le gouvernement procède à la révision du Code du travail.

Dans ses précédentes observations, la commission avait signalé la nécessité de modifier l'article 2 du Code du travail pour étendre le droit d'affiliation syndicale aux travailleurs des exploitations agricoles ou d'élevage n'occupant pas en permanence plus de dix travailleurs, afin de l'harmoniser avec l'article 2 de la convention. A ce propos, le gouvernement déclare dans son rapport que l'article 124, alinéa 14, de la Constitution accorde le droit d'organisation sans aucune limitation, abrogeant ainsi les dispositions de l'article 2 du Code du travail. Le gouvernement déclare également qu'il a accordé la personnalité juridique à des syndicats de travailleurs d'entreprises agricoles comptant moins de dix travailleurs et qu'il ne reste qu'à modifier formellement l'article 2 du Code du travail pour qu'il soit conforme à la convention.

La commission espère qu'à l'occasion de la révision du Code du travail le gouvernement modifiera cet article 2 ainsi que les autres dispositions mentionnées ci-dessous, qui ont fait l'objet de commentaires antérieurs:

1. Harmonisation des articles 475 et 504 du Code du travail avec l'article 2 de la convention afin d'éliminer la condition selon laquelle les syndicats doivent comprendre au moins 90 pour cent de citoyens honduriens.

2. Modification de l'article 472 du Code du travail qui dispose, contrairement à l'article 2 de la convention, qu'il ne pourra pas exister au sein d'une même entreprise, institution ou établissement plus d'un syndicat d'entreprise et qu'en cas de coexistence de plusieurs syndicats seul subsistera celui qui groupe le plus grand nombre de travailleurs.

3. Amendement de l'article 510 *c)* du Code du travail qui prévoit, contrairement à l'article 3 de la convention, que les dirigeants syndicaux doivent exercer normalement, au moment de leur élection, la profession ou le métier représentés par le syndicat et les avoir exercés normalement pendant plus de six mois au cours de l'année précédente.

4. Harmonisation avec l'article 4 de la convention, en vertu duquel les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative, des dispositions suivantes:

1) articles 570 et 571 qui prévoient que le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale pourra imposer par ordonnance des sanctions pouvant aller jusqu'à la

[1] Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la 59e session de la Conférence.

Document n° 180

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 104 (République-Unie du Cameroun)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

professent pas une idéologie antidémocratique. Le gouvernement indique également que l'acquisition de la personnalité juridique d'une organisation syndicale n'est soumise à aucun niveau à des restrictions. La commission note les explications détaillées du gouvernement.

La commission constate cependant que l'article 7 du Code du travail semble subordonner la création de tout nouveau syndicat à l'approbation de la direction centrale du syndicat professionnel intéressé déjà existant. La commission prie le gouvernement d'indiquer quelles mesures il envisage de prendre pour permettre aux travailleurs, s'ils le veulent, de constituer légalement des organisations indépendantes des syndicats existants.

Au sujet du droit syndical des membres des fermes coopératives, la commission note les informations communiquées par le gouvernement selon lesquelles ce sont les règles générales sur les organisations qui régissent les syndicats des exploitants agricoles.

République-Unie du Cameroun (ratification: 1962)

Faisant suite à ses demandes directes précédentes, la commission a noté les informations communiquées par le gouvernement dans son rapport.

1. La commission avait présenté des commentaires sur l'arrêté n° 24/MTLS/DEGRE du 27 mai 1969, article 4, paragraphe 2, qui exclut la possibilité d'existence dans la même centrale syndicale de plus d'un syndicat se réclamant de la même branche d'activité. La commission avait considéré que cette disposition constitue une limitation contraire à l'article 2 de la convention.

Le gouvernement ne fournit aucun élément nouveau sur ce point. En conséquence, la commission le prie de fournir des informations sur toute évolution en la matière.

2. La commission avait relevé que les grèves peuvent être interdites par les autorités administratives dans les services et entreprises considérés comme relevant d'un secteur vital de l'activité économique, sociale ou culturelle (art. 165(3) du code du travail et art. 2 du décret n° 74/969 du 3 déc. 1974). La commission note que, selon le gouvernement, la notion d'"entreprise jugée particulièrement importante pour le développement économique et social du pays" (art. 2 du décret cité) doit être entendue dans un sens assez large, dans la mesure où, le Cameroun étant en voie de développement, le fonctionnement normal de la plus grande partie de ses entreprises est indispensable à sa survie économique et sociale.

La commission apprécie les explications du gouvernement, mais elle considère que l'interdiction des grèves dans des secteurs aussi largement définis limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art. 3).

La commission prie le gouvernement de prendre les mesures appropriées en la matière.

République centrafricaine (ratification: 1960)

Faisant suite à son observation précédente, la commission a noté les informations communiquées par le gouvernement à la Commission de la Conférence en 1980 et dans son rapport.

Document n° 181

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 106-107 (République dominicaine)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

République dominicaine (ratification: 1956)

La commission a pris note du rapport du gouvernement. Elle a noté en particulier que le Secrétariat d'Etat au travail a élaboré des avant-projets de décisions visant à abroger les décisions nos 15/64 (qui exige un nombre minimum d'organisations pour former une fédération ou une confédération) et 13/74 (relative à la présence d'un inspecteur du Département du travail dans certaines assemblées syndicales), ainsi qu'un avant-projet tendant à inclure tous les travailleurs agricoles

---

dans le champ d'application du Code du travail, étant donné que selon l'actuel article 265 le Code du travail n'est pas applicable aux entreprises agricoles, agro-industrielles, d'élevage ou forestières qui n'occupent pas plus de dix travailleurs de manière continue et permanente.

La commission avait signalé que le Code du travail n'autorisait la grève que dans des limites très étroites (voir les articles 373, 374 et 377 et les dispositions relatives à la procédure d'arbitrage). Dans son rapport, le gouvernement réitère son intention de réviser la législation sur ce point.

En ce qui concerne le droit de grève, la commission fait également observer que l'article 370 du Code du travail interdit la grève dans les "services publics d'utilité permanente" et que l'article 371 énumère certains de ces services, en étendant cette qualification aux services similaires. La commission estime que l'interdiction des grèves n'est admissible que dans le cadre des services essentiels au sens strict à savoir ceux dont l'interruption pourrait mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de tout ou partie de la population. Or certains des services mentionnés à l'article 371 ne semblent pas entrer dans la catégorie des services essentiels au sens strict. La commission invite en conséquence le gouvernement à réexaminer la liste en question en vue de la limiter à ceux qui sont effectivement essentiels.

La commission note que le Bureau national de l'administration et du personnel (ONAP) étudie actuellement le nouveau statut de la fonction publique et que les observations formulées par la commission au sujet des fonctionnaires et autres travailleurs au service des pouvoirs publics lui ont été transmises. A propos de la législation en vigueur, la commission s'était exprimée de la manière suivante: les fonctionnaires et les autres travailleurs au service des pouvoirs publics sont exclus, sauf exceptions, de la législation du travail (article 3 du Code du travail et loi n° 2059 du 19 juillet 1949) et donc privés des garanties qui y sont prévues en matière de liberté syndicale. En outre, la loi n° 56, du 24 novembre 1965, interdit toute activité de propagande ou de prosélytisme syndical au sein des administrations publiques et municipales ou des institutions autonomes de l'Etat. Enfin, si les agents publics possèdent le droit d'association sur la base de la loi n° 520 (sur les associations sans but lucratif), cette dernière contient des dispositions dont l'application pourrait aller à l'encontre de la convention (ainsi, l'article 13 se réfère à la dissolution d'une association par le pouvoir exécutif).

La commission veut croire à la prompte adoption des décisions portant abrogation des décisions nos 15/64 et 13/74 ainsi qu'à l'adoption des dispositions nécessaires pour modifier la législation conformément aux commentaires qu'elle a formulés. La commission prie le gouvernement de bien vouloir l'informer de tout changement en ce sens.

Document n° 182

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 113-114 (Jamaïque)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Jamaïque (ratification: 1962)

Se référant à ses commentaires précédents, la commission note que, d'après les informations communiquées par le gouvernement dans son dernier rapport, les dispositions de la loi sur les relations professionnelles et les différends du travail sont en cours de révision. La commission espère que, lors du réexamen proposé de ces dispositions, il sera tenu compte des commentaires précédents de la commission concernant la liste des services essentiels dont la portée

est trop vaste pour être jugée compatible avec la convention, puisqu'elle permet de bloquer les grèves dans toute une série d'activités, telles que les services bancaires, les transports, le chargement et le déchargement de navires, le raffinage du pétrole, etc. La commission rappelle que la liste des services essentiels devrait être limitée aux services dont l'interruption risque de mettre en danger la vie ou les circonstances d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population.

La commission s'est déjà référée à la loi de 1978 sur les relations professionnelles et les différends du travail, dans sa teneur modifiée, qui donne le droit au ministre de saisir le tribunal, de sa propre initiative, d'un différend du travail aux fins d'arbitrage obligatoire pour "sauvegarder l'intérêt national" (article 15 iii)). Le gouvernement indique que l'on a recours à cette procédure dans le cadre des restrictions imposées par les directives de 1978 relatives aux salaires, procédure qui, selon l'avis de la commission, équivaut à un système d'arbitrage obligatoire. Une telle procédure devrait être limitée aux services essentiels au sens strict du terme. La commission prie donc le gouvernement de réexaminer sa législation en vue de la mettre en conformité avec la convention et de communiquer des informations sur les mesures prises pour en assurer l'application.

Document n° 183

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 115-116 (Libéria)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Libéria (ratification: 1962)

Se référant à son observation antérieure, la commission prend note des déclarations faites par le représentant gouvernemental devant la Commission de la Conférence en 1980 et des informations fournies par le gouvernement dans son dernier rapport.

Droit d'organisation des employés de l'Etat. La commission avait noté précédemment que la législation nationale ne reconnaissait pas le droit d'organisation aux employés de l'Etat. Elle avait également noté que le projet de loi du travail en cours d'élaboration depuis plusieurs années garantit ce droit aux employés des entreprises publiques, mais qu'il en exclut les employés du gouvernement (art

Un représentant gouvernemental à la Commission de la Conférence a déclaré à cet égard que la convention n° 98 permet d'exclure les fonctionnaires publics engagés dans l'administration de l'Etat des droits et garanties prévus par la convention en matière de négociation collective, et que la convention n° 87 devrait être lue conjointement avec la convention n° 98. La commission doit signaler que la convention n° 87 prévoit expressément que tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte (y compris les employés de l'Etat) doivent pouvoir jouir du droit de constituer des organisations ayant pour but la promotion et la défense des intérêts de leurs membres. La législation devrait donc reconnaître le droit d'organisation à tous les employés de l'Etat.

Surveillance des élections syndicales par le conseil des pratiques du travail. La commission observe que le projet de loi ne contient plus de dispositions restrictives en ce domaine, et qu'il assurera ainsi, sur ce point, une meilleure application de la convention.

Droit des agriculteurs de s'organiser conjointement avec les travailleurs de l'industrie. La commission avait noté précédemment que l'article 4601-A de la loi sur les pratiques de travail interdit à un syndicat ou à une organisation de travailleurs de l'industrie d'exercer un privilège ou une fonction au nom des travailleurs de l'agriculture. Elle avait indiqué que cette restriction pouvait avoir pour effet d'empêcher le développement des organisations syndicales parmi les travailleurs de l'agriculture interdisant à la fois l'affiliation conjointe des travailleurs de l'agriculture et de ceux de l'industrie dans un même syndicat et l'affiliation conjointe des syndicats de travailleurs de l'industrie et de ceux des travailleurs de l'agriculture dans une même centrale nationale. La commission note avec intérêt que, selon la déclaration d'un représentant gouvernemental à la Conférence, les syndicats peuvent s'organiser dans tous les secteurs et en particulier dans le secteur agricole. Néanmoins, la commission exprime l'espoir que le projet de loi envisagé pourra abroger spécifiquement l'article 4601-A précité.

Abrogation du droit de grève. Par ailleurs, la commission a pris connaissance du décret n° 12 du 30 juin 1980 abolissant les grèves et déclarant que tous les conflits du travail seront désormais arbitrés exclusivement par le ministre du Travail, de la Jeunesse et des Sports. A cet égard, la commission rappelle qu'une interdiction de la grève dans toutes les activités économiques du pays constitue une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales et qu'une telle limitation n'est pas compatible avec les principes généralement admis en matière de liberté syndicale. La commission prie le gouvernement d'envisager de prendre des mesures pour mettre sur ce point la législation en conformité avec la convention.

En outre, la commission espère que le projet de loi à l'étude depuis plusieurs années tiendra compte de ses commentaires et qu'il sera adopté dans un proche avenir[1].

---

[1]Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence, à sa 67e session, et de communiquer un rapport détaillé pour la période se terminant le 30 juin 1981.

Document n° 184

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 123-125 (Philippines)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Philippines (ratification: 1953)

La commission a pris note des réponses détaillées du gouvernement à l'observation de la commission, données dans les rapports reçus en juin 1979 et octobre 1980.

1. Elle note avec satisfaction la promulgation de la loi n° 386 du 1er mai 1980, portant extension du droit d'organisation aux fins de négociation collective aux personnes employées dans des institutions à but non lucratif, des institutions religieuses, charitables, médicales ou éducatives. En outre, la commission note avec intérêt qu'en vertu de la même législation les travailleurs ambulants, occasionnels et itinérants, les travailleurs indépendants, les travailleurs ruraux et ceux qui n'ont pas d'employeurs définis peuvent constituer des organisations aux fins de promouvoir et de défendre leurs intérêts et pour s'assurer mutuellement aide et protection (article 244).

2. Dans son observation précédente, la commission avait exprimé l'opinion que les dispositions légales en vigueur concernant le droit de grève (décret présidentiel n° 823, modifié par l'instruction n° 368, décret présidentiel n° 849, article 264 du code, etc.) rendaient possible la soumission de tout différend à l'arbitrage obligatoire et pouvaient être appliquées en pratique de telle manière qu'elles aboutiraient à une abolition générale du droit de grève, ce qui restreindrait considérablement le droit des syndicats d'organiser leurs activités (article 3 de la convention). La commission note la réponse du gouvernement selon laquelle un préavis de grève ou une grève

effective n'est soumis à l'arbitrage obligatoire que dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sécurité publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou de la moralité publiques, ou de la protection des droits des autres à la liberté. Elle note en outre, d'après les statistiques fournies par le gouvernement que, en 1979, sur 265 préavis de grève enregistrés et 39 grèves effectives, seuls 33 et 5 cas, respectivement, ont été soumis à l'arbitrage obligatoire. La commission saurait gré au gouvernement de bien vouloir continuer de communiquer des statistiques de ce genre dans ses futurs rapports.

3. La commission avait noté encore que les branches d'activité considérées comme vitales par le gouvernement, et dans lesquelles, par conséquent, les grèves sont interdites, sont définies de façon très large par les dispositions en vigueur, étant donné que cette définition couvre la plus grande part des activités économiques. La commission a estimé que l'interdiction des grèves devrait être limitée aux services qui sont essentiels au sens strict du terme.

La commission rappelle à cet égard que le gouvernement, dans son rapport pour la période se terminant le 30 juin 1978, avait indiqué que la liste des branches d'activité vitales figurant dans l'instruction n° 368 de 1976 devait être révisée afin d'être limitée et qu'une conférence tripartite devait être convoquée pour examiner la question. La commission note que le dernier rapport du gouvernement ne contient pas d'informations à ce sujet. Elle espère que la révision en question sera bientôt terminée et qu'elle aboutira à l'établissement d'une liste révisée, limitée aux services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger la vie ou les conditions d'existence de tout ou partie de la population.

4. Dans ses commentaires précédents, la commission avait estimé que l'article 234 c) du Code du travail, dans sa teneur modifiée, en vertu duquel un syndicat ne peut être enregistré que s'il comprend au moins 50 pour cent des travailleurs faisant partie d'une unité de négociation, l'article 237 a), qui stipule que, pour être enregistrée, une fédération doit comprendre au moins dix syndicats de la même région et de la même branche, et l'article 238, qui écarte la possibilité de plus d'une fédération ou union nationale par branche d'activité dans toute zone ou région étaient incompatibles avec les articles 2 et 6 de la convention qui disposent que les travailleurs auront le droit de constituer des organisations de leur choix à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières, avec l'article 7 qui prévoit que l'acquisition de la personnalité juridique par ces organisations ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des principes de la convention, et avec l'article 5 qui prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs auront le droit de constituer des fédérations et des confédérations et de s'y affilier. Tout en notant, d'après le dernier rapport du gouvernement, que, depuis 1975, 627 nouveaux syndicats ont été enregistrés et qu'il n'existe presque pas de mentions de plaintes déclarant que ces prescriptions sont restrictives, la commission désire néanmoins rappeler la première déclaration du gouvernement selon laquelle les prescriptions susmentionnées ne constituaient que des mesures provisoires. La commission espère donc que des mesures seront prises à une date prochaine pour réviser les dispositions en question de manière à assurer la conformité avec les articles susmentionnés de la convention.

5. La commission note que l'article 270 du Code du travail empêche les étrangers de participer directement ou indirectement à toute forme d'activité syndicale. Elle espère que le gouvernement révisera la disposition en question, à la lumière de l'article 2 de la convention, qui garantit, aux travailleurs et aux employeurs, le droit, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations de leur choix.

6. La commission note en outre que, en vertu de l'article 271 du Code du travail, aucune organisation ou entité étrangère ne peut faire de donation, de subvention, ou toute autre forme d'assistance à une organisation syndicale ou à un groupe de travailleurs dans le pays sans autorisation préalable du secrétaire au Travail. La commission estime qu'une telle disposition est de nature à priver les travailleurs de ressources importantes qui peuvent découler de leur droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs, comme l'établit l'article 5 de la convention. Elle prie par conséquent le gouvernement de réexaminer la nécessité d'une disposition de cette nature.

7. Faisant suite à ses commentaires précédents sur certaines dispositions du Code du travail relatives aux décisions administratives concernant l'enregistrement d'un syndicat (articles 231; 235, 239 et 240) et à la révocation de tout responsable syndical (article 242), la commission a noté, d'après le rapport du gouvernement, qu'un recours introduit devant la Cour suprême contre une décision administrative refusant ou annulant l'enregistrement ou révoquant un responsable syndical a un effet suspensif. Puisque cette pratique est déjà établie, la commission exprime l'espoir que le gouvernement adoptera des dispositions spécifiques relatives au droit de recours des syndicats dont l'enregistrement a été annulé ainsi que des responsables syndicaux révoqués. La commission prie aussi le gouvernement de bien vouloir indiquer si, pendant la période de référence, la Cour suprême s'est prononcée sur de tels recours.

8. En ce qui concerne les pouvoirs d'enquête conférés au secrétaire du travail en matière de gestion financière des syndicats (art. 275 du code), la commission note que la politique du ministère du Travail a été de se limiter à des enquêtes lors de la présentation de plaintes. La commission prie cependant le gouvernement d'envisager la modification de la disposition en question lors d'une prochaine révision de la législation afin de limiter les pouvoirs d'enquête du secrétaire du travail à des cas exceptionnels, par exemple des irrégularités présumées ou des plaintes émanant de membres du syndicat.

9. La commission a pris note de la réponse du gouvernement à ses commentaires précédents concernant le droit d'organisation du personnel de direction et le st

---

[1]Le gouvernement est prié de communiquer un rapport détaillé pour la période se terminant le 30 juin 1981.

Document n° 185

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 136-137 (Cameroun)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Cameroun (ratification: 1962)

La commission constate que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Elle se voit donc obligée de renouveler son observation précédente, qui était conçue dans les termes suivants:

> La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement à la Commission de la Conférence de 1981 et de celles contenues dans son dernier rapport. Selon le gouvernement, le paragraphe 2 de l'article 4 de l'arrêté no 24/MTLS/ DEGRE (1969), qui exclut la possibilité, dans la même centrale syndicale, de plus d'un syndicat se réclamant de la même branche d'activité, répond à un souci d'organisation rationnelle des syndicats et n'entame en rien la promotion et la défense des intérêts des membres. La commission rappelle qu'une telle disposition limite le droit des travailleurs de constituer, sans distinction d'aucune sorte, des organisations de leur choix et de s'y affilier (article 2 de la convention).
>
> La commission relève également que le gouvernement déclare ne pas pouvoir établir une liste exhaustive des administrations, services ou secteurs de l'économie où l'exercice du droit de grève peut être interdit par les autorités administratives par application de l'article 165(3) du Code du travail et de l'article 2 du décret no 74/969 (1974), à savoir les services et entreprises considérés comme relevant d'un secteur vital de l'activité économique, sociale ou culturelle. La commission rappelle que certains secteurs, tels que la fonction publique et les services essentiels, peuvent faire l'objet d'une interdiction moyennant des garanties suffisantes afin de sauvegarder les intérêts des travailleurs (procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides) et que la notion

de services essentiels doit être limitée à des services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne.

La commission estime donc qu'une interdiction de la grève dans des secteurs aussi largement définis limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (article 3).

La commission saurait gré au gouvernement d'apporter les modifications appropriées aux points ci-dessus mentionnés.

La commission espère que le gouvernement fera tout son possible pour prendre les mesures nécessaires dans un très proche avenir.

Document n° 186

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 156-159 (Guatemala)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Guatemala (ratification: 1952)

La commission a pris note des informations communiquées par un représentant gouvernemental à la Commission de la Conférence en juin 1984, ainsi que du débat qui a suivi sur l'application de cette convention, des informations contenues dans le dernier rapport du gouvernement, et de la législation en vigueur au Guatemala.

La commission note, en particulier, que le décret-loi no 88-83 du 8 août 1983 a abrogé l'état d'alarme et que le gouvernement a communiqué un projet de décret-loi contenant des dispositions visant à améliorer l'application de la convention no 87.

La commission estime néanmoins qu'il continue à subsister d'importantes divergences entre la législation nationale et la convention sur les points suivants:

Droit de se syndiquer

- Absence de réglementation du droit d'association accordé aux serviteurs de l'Etat par l'article 63 du décret-loi no 1748 du 10 mai 1968 sur le service civil;

- interdiction aux travailleurs de l'Etat de constituer des syndicats ou associations (art. 57 du décret-loi no 24-82 du 27 avril 1982 portant Statut fondamental du gouvernement et abrogation de la Constitution de 1965 (art. 109)).

La commission a pris connaissance du projet de décret-loi envoyé par le gouvernement et elle observe que l'article 7 2) de ce projet dispose que le droit d'association accordé par l'article 63 du décret 1748 devra s'exercer selon les dispositions prévues dans le Code du travail.

La commission relève la contradiction qui existe entre l'article 63 du décret-loi no 1748 de 1968 et l'article 57 du décret-loi no 24-82 de 1982 et elle rappelle que l'article 2 de la convention accorde le droit d'association à tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte, y compris aux travailleurs de l'Etat. En conséquence, elle veut croire que l'article 57 du Statut fondamental du gouvernement (interdiction aux travailleurs de l'Etat de constituer des syndicats ou des associations) sera abrogé.

Activités des syndicats

- Contrôle strict des activités des syndicats par le gouvernement (art. 211, a) et b), du Code du travail du 16 août 1961);
- impossibilité pour les syndicats d'intervenir dans la politique (art. 207 du code);
- dissolution des syndicats qui sont intervenus dans les questions de politique électorale ou de parti (art. 226 a) du code);
- interdiction à tous les syndicats d'intervenir dans la politique des partis (art. 51 12) 1) du décret-loi no 24-82 de 1982);
- interdiction aux serviteurs de l'Etat et à leurs syndicats de toutes activités politiques et de la grève (art. 63 de la loi sur le service civil de 1968).

La commission observe que l'article 8 du projet de décret-loi, qui prévoit d'amender l'article 226 du Code du travail relatif à la dissolution des syndicats qui sont intervenus dans les questions de politique électorale ou de parti, introduira la possibilité pour lesdits syndicats d'intervenir devant les institutions de droit public en vue de l'amélioration culturelle, économique et sociale des travailleurs conformément à leur statut, ces actions n'étant pas incluses dans l'interdiction faite aux syndicats d'intervenir dans les questions de politique électorale ou de parti.

La commission veut croire que la modification de l'article 226 du Code du travail sera également applicable aux articles 207 du Code du travail (impossibilité pour les syndicats d'intervenir dans la politique), 63 de la loi sur le service civil (interdiction des activités politiques aux serviteurs de l'Etat), et 51-12 1) du Statut fondamental du gouvernement (interdiction aux syndicats d'intervenir dans la politique des partis).

Droit d'élire librement les dirigeants syndicaux

- Limitation aux seuls Guatémaltèques de la possibilité d'être élus dirigeants syndicaux (art. 51, 12 2) du Statut fondamental du gouvernement et 223 b) du Code du travail).

La commission rappelle que l'article 3 de la convention accorde aux organisations de travailleurs le droit d'élire librement leurs représentants. Elle espère que le gouvernement assouplira les articles 223 b) du Code du travail et 51 12) 2) du Statut fondamental du gouvernement (limitation aux seuls Guatémaltèques du droit de diriger les syndicats) pour permettre aux organisations d'exercer sans entraves le choix de leurs dirigeants et aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions syndicales, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil.

Droit des syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs

La commission observe que plusieurs dispositions du Code du travail et de lois spéciales restreignent considérablement l'exercice du droit de grève:

- obligation d'obtenir, pour déclarer la grève, la majorité des deux tiers des travailleurs de l'entreprise ou du centre de production (art. 241 c)) ou la majorité des deux tiers des membres d'un syndicat (art. 222 f) et m));
- interdiction de la grève ou des arrêts de travail aux travailleurs agricoles à l'époque de la récolte à quelques exceptions près (art. 243 a) et 249);
- interdiction de la grève ou des arrêts de travail aux travailleurs des entreprises ou des services pour lesquels le gouvernement estime que la suspension de leurs travaux affecte gravement l'économie nationale (art. 243 d) et 249);
- possibilité d'appeler la police nationale pour garantir l'exécution des travaux en cas de grève illégale (art. 255);
- détention des contrevenants et poursuites judiciaires à leur encontre (art. 257);
- interdiction de la grève aux travailleurs des organismes décentralisés autonomes ou semi-autonomes de l'Etat (art. 4 du décret d'application de la loi sur le service civil no 1786 du 6 septembre 1968), aux serviteurs de l'Etat (art. 63 de la loi sur le service civil de 1968), et aux travailleurs de l'Etat et dans les services publics (art. 57 et 54 du décret-loi no 24-82 de 1982).

De plus, la commission observe que le Code pénal sanctionne lourdement les grèves illégales:

- possibilité d'infliger une peine de un à cinq ans de prison à ceux qui exécutent des actes qui ont pour objet la paralysie ou la perturbation des entreprises qui contribuent au développement de l'économie du pays en vue de porter préjudice à la production nationale (art. 390 2) du Code pénal tel qu'amendé en 1973);
- possibilité d'infliger une peine de six mois à deux ans de prison aux employés publics et aux employés ou dépendants d'entreprises de service public qui abandonnent collectivement leur charge et possibilité de doubler la peine pour les instigateurs de l'abandon collectif de travail (art. 430 du Code pénal de 1973).

La commission souligne que l'exercice du droit de grève pacifique est un des moyens essentiels dont doivent pouvoir disposer les travailleurs pour faire valoir leurs revendications professionnelles.

Les limitations ou les interdictions à son exercice ne sont compatibles avec la convention qu'à l'égard des fonctionnaires publics exerçant des prérogatives de puissance publique ou dans les services essentiels au sens strict du terme (et non dans les services publics en général) si l'interruption des activités due à la grève risque de mettre en danger dans tout ou partie de la population la vie, la santé ou la sécurité de la personne.

La commission observe que l'article 7 3) du projet de décret-loi devrait abroger l'article 4 du décret no 1786 du 6 septembre 1968, disposition qui interdit aux travailleurs des organismes décentralisés autonomes et semi-autonomes de l'Etat de recourir à la grève ou à l'arbitrage pour résoudre leurs différends. Cependant compte tenu des nombreuses divergences qui existent entre la législation et la convention, la commission exprime l'espoir que le gouvernement modifiera sa législation pour garantir aux travailleurs l'exercice pacifique du droit de grève et qu'en outre des garanties appropriées seront accordées pour protéger les travailleurs de la fonction publique et des services essentiels privés d'un moyen important de défense de leurs intérêts professionnels, par exemple, des procédures de conciliation et d'arbitrage.

En conclusion, tout en espérant que le projet de décret envoyé par le gouvernement sera adopté dans un proche avenir, la commission souligne la nécessité d'amender les dispositions du Code du travail, du Code pénal, de la loi sur le service civil et du Statut fondamental du gouvernement pour lever les restrictions actuelles et assurer l'application de la convention et elle prie le gouvernement de la tenir informée de l'évolution de la situation sur ces différents points.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 71e session et de communiquer un rapport détaillé pour la période se terminant le 30 juin 1985.]

Document n° 187

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. pp. 184-188 (Philippines)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Philippines (ratification: 1953)

La commission a pris connaissance des informations écrites et orales communiquées par le gouvernement à la Commission de la Conférence internationale du Travail en juin 1984 ainsi que de la discussion qui a eu lieu devant cette commission.

La commission rappelle que les divergences qui existent entre la législation nationale et la convention portent sur les points suivants:

1. Droit des syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres

- Exigence d'une majorité des deux tiers des membres syndiqués dans une unité de négociation pour déclencher une grève (art. 264 f)

du Code du travail dans sa teneur modifiée par la loi no 130 du 5 octobre 1981).

- Liste très large et non limitative des cas de conflits du travail pouvant affecter l'intérêt national pour lesquels le gouvernement peut mettre fin au conflit par l'arbitrage obligatoire avec interdiction de faire grève et possibilité de licencier les dirigeants syndicaux et les travailleurs qui participent à une grève illégale (art. 264 g) et i) et 265 du code tel que modifié par la loi no 227).
- Peine allant jusqu'à six mois de prison pour la participation à une grève illégale (art. 273 a) tel que modifié le 2 juin 1982).
- Expulsion immédiate et interdiction de retourner aux Philippines sauf permission spéciale du Président des Philippines pour tout travailleur étranger qui participe à une grève illégale (art. 273 b) tel que modifié le 2 juin 1982).
- Peine de réclusion criminelle à perpétuité pour les organisateurs ou animateurs de piquets de grève ou d'actions collectives qui seraient considérés comme réunions ou manifestations tenues à des fins de propagande contre le gouvernement, la simple participation étant passible de prison correctionnelle (art. 146 du Code pénal tel que modifié par le décret présidentiel no 1834 publié au Journal officiel du 25 juillet 1983).

Le gouvernement admet que la législation autorise le recours à l'arbitrage obligatoire et confère au ministre du Travail le pouvoir de faire cesser les conflits du travail susceptibles de provoquer des grèves contraires à l'intérêt national mais, assure-t-il, les pouvoirs du ministre sont exercés avec une extrême prudence, après consultation des organisations syndicales et patronales, et des efforts de conciliation. De plus, les parties disposent du droit de recourir à la Cour suprême en cas d'arbitrage obligatoire. D'ailleurs, des grèves légales ont eu lieu dans toutes les industries énumérées dans l'article 264 du Code du travail, y compris dans les banques et les industries électroniques, et des grèves de solidarité ont affecté les usines de la zone d'exportation. Selon le gouvernement, l'exigence de la majorité des deux tiers pour déclarer la grève vise à empêcher les grèves sauvages et les grèves qui résulteraient de rivalités intersyndicales ou internes à un syndicat. Les syndicats n'éprouvent pas de difficultés à réunir la majorité en question. En outre, les piquets de grève pacifique sont autorisés sauf en cas de violation de l'article 273 du Code du travail, auquel cas la peine peut être de six mois de prison. Toutefois, les poursuites entamées en application de l'article 273 empêchent de poursuivre pour les mêmes actes en application du Code pénal révisé. Cette disposition est d'ailleurs soumise au contrôle prévu par l'article 267 du Code du travail, qui dispose qu'aucun syndicaliste ou dirigeant ne sera arrêté pour activité syndicale sans que soit consulté le ministre du Travail et de l'Emploi. Aussi, en cas de poursuite concernant un conflit du travail aux termes d'une directive présidentielle de 1982 adressée directement aux procureurs et aux magistrats avant l'ouverture d'une enquête criminelle, l'affaire est-elle renvoyée au ministère pour qu'il statue administrativement par la conciliation et l'arbitrage, affirme le gouvernement. Il ajoute qu'aucune condamnation pénale n'a été prononcée sur la base de l'aspect pénal de la loi.

Tout en prenant note de ces informations, et en particulier du fait qu'au dire du gouvernement des grèves ont eu lieu dans plusieurs secteurs de l'économie, y compris ceux énumérés dans la liste susmentionnée et qu'aucune condamnation pénale n'a été prononcée, la commission observe néanmoins que le gouvernement lui-même reconnaît dans sa communication écrite qu'il a eu recours à l'arbitrage obligatoire pour faire cesser les grèves dans 23 cas en 1982 et dans 33 cas en 1983. A cet égard, la commission rappelle que l'exercice pacifique du droit de grève est un des moyens essentiels dont doivent pouvoir disposer les travailleurs et leurs organisations pour faire valoir leurs revendications professionnelles, économiques et sociales. Les limitations ou les interdictions à son exercice ne sont compatibles avec la convention qu'à l'égard des fonctionnaires publics exerçant des prérogatives de puissance publique ou dans les services essentiels au sens strict du terme si l'interruption des activités due à la grève risque de mettre en danger, dans tout ou partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne. En outre, les grèves exercées en tant qu'expression de solidarité ou moyen de protestation devraient être admissibles.

La commission veut croire que le gouvernement modifiera sa législation pour supprimer les restrictions excessives à l'exercice pacifique du droit de grève et les lourdes sanctions qui risquent de frapper les travailleurs pour avoir dirigé un mouvement de grève illégale ou pour avoir participé à un piquet de grève illégale dès lors qu'il ne s'agissait pas d'une grève déclenchée dans un service dont l'interruption risquait de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité des personnes.

2. Droit des travailleurs de constituer les organisations de leur choix

- Exigence de l'affiliation à un syndicat d'au moins 30 pour cent des travailleurs d'une unité de négociation pour que ledit syndicat soit enregistré (art. 344 c) du Code du travail).
- Exigence d'un nombre trop élevé de syndicats de la même région ou de la branche (10) pour constituer une fédération ou une union nationale enregistrée (art. 237 a)).
- Impossibilité d'enregistrer plus d'une fédération ou d'une union nationale par branche d'activité dans une zone ou une région donnée (art. 238).

Le gouvernement indique qu'il n'y a pas eu de plainte motivée par le fait qu'un syndicat n'aurait pas été reconnu pour ne pas avoir rempli l'exigence des 30 pour cent et que les travailleurs peuvent s'affilier directement aux 200 fédérations qui existent actuellement aux Philippines. Quant aux articles 237 a) et 238, le gouvernement précise qu'ils correspondent au concept de "un syndicat, une industrie" qui a été accepté, en 1974, par le mouvement syndical. Mais, reconnaît-il, ce concept a fait l'objet de recours devant la Cour suprême des Philippines, et la commission recevra copie de l'arrêt de la Cour dès qu'il aura été rendu. L'ensemble de ces dispositions font l'objet d'un réexamen de la législation et de la politique nationale des relations professionnelles, assure le gouvernement.

La commission rappelle qu'un pourcentage trop élevé de travailleurs pour créer un syndicat et de syndicats pour créer une fédération peut constituer un obstacle aux droits des travailleurs et de leurs organisations de créer les syndicats et les fédérations de leur choix et que la possibilité de n'enregistrer qu'une seule fédération par branche d'activité pour une région donnée institue, à ce niveau, une situation d'unicité syndicale contraire aux articles 2, 5 et 6 de la convention. Tout en reconnaissant que des privilèges de négociation peuvent être accordés au syndicat le plus représentatif, la commission a toujours estimé que la législation nationale ne devrait pas empêcher les travailleurs et leurs organisations de se regrouper dans plus d'un syndicat enregistré par entreprise ou dans plus d'une fédération s'ils le désirent. Dans ce cas, les syndicats ou les fédérations minoritaires devraient pouvoir défendre les intérêts individuels de leurs membres.

La commission veut croire que le gouvernement modifiera sa législation pour garantir aux travailleurs et à leurs organisations le droit de constituer les organisations de leur choix et elle prie le gouvernement de communiquer l'arrêt de la Cour suprême sur le recours introduit contre le concept "un syndicat une industrie" dès qu'il sera rendu.

3. Droit des travailleurs sans distinction d'aucune sorte de s'affilier à un syndicat

- Interdiction faite aux étrangers de participer directement ou indirectement à toute forme d'activité syndicale (art. 270 du Code du travail).

Le gouvernement indique que l'interdiction en cause ne s'appliquerait qu'aux étrangers sans permis de travail. Les étrangers ayant obtenu un permis de travail auraient le droit de s'organiser et de négocier collectivement.

La commission prend note de cette explication mais, compte tenu de l'interdiction expresse formulée dans l'article 270 du Code du travail, elle insiste auprès du gouvernement pour qu'il modifie sa législation sur ce point important afin de garantir par une disposition législative spécifique le droit de syndicalisation aux étrangers travaillant aux Philippines.

4. Pouvoirs de contrôle des autorités sur la gestion des syndicats

- Pouvoirs d'enquête conférés au ministre du Travail en matière de gestion financière des syndicats (art. 275 du code).

Le gouvernement assure que les 75 récentes vérifications des comptes des syndicats par le Bureau des relations professionnelles n'ont été effectuées que sur pétitions ou plaintes de syndicalistes et que la modification de cette disposition est à l'étude.

Dans ces conditions, la commission espère que le gouvernement pourra amender sa législation sur ce point pour garantir que les contrôles administratifs de la gestion des syndicats n'interviendront que sur plainte des adhérents et qu'ils feront l'objet de réexamens par l'autorité judiciaire compétente.

La commission veut croire que le gouvernement adoptera les mesures nécessaires pour mettre l'ensemble de sa législation en conformité avec la convention dans un proche avenir et prie le gouvernement de communiquer tout progrès intervenu à cet égard.

Document n° 188

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 188-190 (Pologne)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Pologne (ratification: 1957)

La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement dans ses rapports reçus en mai 1983, octobre 1983, avril 1984, octobre 1984 et mars 1985. Elle a pris connaissance des développements intervenus en Pologne depuis sa précédente observation de 1983 et largement évoqués dans le rapport de la commission spécialement chargée d'examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne des conventions nos 87 et 98. La commission a notamment pris note de la levée de la loi martiale et de l'adoption d'une loi d'amnistie en juillet 1983 qui, selon le gouvernement, ont contribué à la création d'un climat favorable à la paix sociale et à la compréhension nationale.

A la lumière de toutes les informations en sa possession, la commission observe que plusieurs dispositions importantes de la législation syndicale (loi sur les syndicats, loi sur les organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs, loi sur la représentation des employés de l'Etat, toutes trois adoptées en octobre 1982) ne sont pas compatibles avec les droits reconnus par la convention. Il s'agit des points suivants:

Une seule organisation syndicale devra exister dans l'entreprise jusqu'à l'examen de l'application de la loi sur les syndicats par le Conseil d'Etat, trois ans après son entrée en vigueur, soit en octobre 1985 (art. 53, paragr. 4, de la loi sur les syndicats, tel que modifié par la loi du 21 juillet 1983). En outre, dans le secteur agricole, la législation impose une fédération nationale unique d'agriculteurs (art. 33 (2) de la loi sur les organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs) et, pour la fonction publique, la loi sur la représentation des employés de l'Etat dispose que ceux-ci ont le droit de s'affilier au Syndicat des travailleurs de l'administration de l'Etat (art. 40). De même, les travailleurs employés dans les unités militaires et dans les entreprises d'Etat relevant des ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur ne peuvent constituer que des syndicats spécifiquement désignés dans la loi (art. 14 (1) de la loi sur les syndicats). Dans ses rapports, le gouvernement a indiqué à cet égard que la loi sur les syndicats n'impose pas de limitation en matière de formation des structures syndicales et que tous les travailleurs peuvent adhérer aux nouveaux syndicats, indépendamment de leur ancienne appartenance syndicale, et que la Fédération nationale des agriculteurs ne présente pas un caractère monopoliste puisque de nombreuses organisations d'agriculteurs n'adhèrent pas à cette fédération. Tout en prenant note de ces déclarations, la commission estime que les dispositions mentionnées ci-dessus instituent à des degrés divers des systèmes d'unicité syndicale et ne sont donc pas compatibles avec l'article 2 de la convention selon lequel les travailleurs ont le droit de constituer les organisations de leur choix.

Aux termes de l'article 12 de la loi sur les syndicats, le droit syndical n'est pas reconnu aux fonctionnaires des établissements pénitentiaires. Selon le gouvernement, ces fonctionnaires constituent une formation militarisée dont le système de hiérarchie et de discipline est semblable à celui de l'armée. La commission maintient cependant l'opinion qu'elle a émise dans son étude d'ensemble de 1983 selon laquelle les fonctions exercées par le personnel pénitentiaire ne devraient pas normalement justifier leur exclusion du droit syndical.

La loi sur les syndicats fixe un certain nombre de conditions au déclenchement de la grève, notamment l'acceptation de la décision par la majorité des travailleurs concernés et l'accord préalable de l'organe supérieur du syndicat (art. 38 (1)). Elle établit également une liste très extensive des services essentiels où la grève est interdite (art. 40). De plus, aux termes de l'article 37 (1), la grève a pour but de défendre les intérêts sociaux et économiques d'un groupe déterminé de travailleurs. Selon le gouvernement, les dispositions sur le déclenchement de la grève constituent une garantie pour qu'une décision soit prise d'une manière démocratique et qu'elle soit l'expression de la volonté des travailleurs. Il déclare en outre que la liste des services essentiels sera soumise à une révision à la lumière de l'application pratique de la loi. En ce qui concerne l'article 37 (1) de la loi, le gouvernement précise que les grèves à objectifs politiques dépassant le cadre de l'entreprise, de la profession ou du secteur industriel ne sont pas autorisées, mais que d'autres formes de protestation sont admises à condition qu'elles ne transgressent pas l'ordre juridique ni le principe de la coexistence sociale. La commission prend note de ces déclarations mais doit souligner que des exigences trop sévères pour déclencher une grève peuvent compromettre sérieusement la possibilité pour les travailleurs d'organiser de tels mouvements et que l'interdiction des grèves devrait être limitée aux services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. Elle rappelle également, comme elle l'a déjà signalé dans son étude d'ensemble de 1983, que les organisations syndicales devraient avoir la possibilité de recourir à des grèves de protestation, notamment en vue d'exercer une critique à l'égard de la politique économique et sociale des gouvernements. De l'avis de la commission, les dispositions mentionnées ci-dessus constituent donc des entraves au droit des syndicats d'organiser leurs activités (article 3) en vue de promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (article 10).

La commission exprime le ferme espoir que le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour mettre la législation, dont une révision est prévue en octobre 1985, en conformité avec la convention.

En outre, la commission prie le gouvernement de fournir des informations au sujet des dispositions suivantes:

En ce qui concerne le transfert des biens des anciennes organisations dissoutes par la loi sur les syndicats, la commission note que les biens des organisations syndicales ont été transférés, selon le cas, aux nouveaux syndicats d'entreprise ou aux fédérations nouvellement créées. Ce processus de transfert est encore actuellement

en cours. La commission adresse au gouvernement une demande directe à ce sujet.

La commission prie à nouveau le gouvernement d'indiquer si l'expression "unions et organisations intersyndicales" mentionnée à l'article 20 de la loi sur les syndicats recouvre les fédérations constituées sur une base géographique.

Enfin, la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'application pratique de l'article 47 de la loi sur les syndicats aux termes duquel quiconque dirige une grève organisée contrairement aux dispositions de la loi est passible d'une peine allant jusqu'à un an de privation de liberté. A cet égard, la commission rappelle l'opinion qu'elle a déjà émise dans son étude d'ensemble de 1983 selon laquelle on ne devrait pas avoir recours aux mesures d'emprisonnement en cas de grève pacifique. Elle souhaiterait en particulier obtenir des informations sur les sentences qui auraient été ou qui seraient rendues en vertu de cette disposition.

La commission adresse une demande directe au gouvernement sur d'autres points.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 71e session et de communiquer un rapport détaillé pour la période se terminant le 30 juin 1985.]

Document n° 189

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 208-211 (Uruguay)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Uruguay (ratification: 1954)

La commission a pris note des déclarations du gouvernement à la Commission de la Conférence en 1983 ainsi que des informations écrites reçues en août et en octobre 1984.

1. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait relevé plusieurs dispositions de la législation nationale qui n'étaient pas compatibles avec la convention:

- nécessité de l'appartenance à la profession en tant que travailleur ou employeur pour être élu dirigeant syndical (art. 4, 5, 8 et 9 de la loi 15137 sur les associations professionnelles du 12 mai 1981 et art. 38, 39 et 46 c) de son règlement d'application no 513/981 du 9 octobre 1981);

- nécessité d'avoir été affilié, dans certains cas, pendant deux ans à l'association en cause (art. 5 c) et 9 a) de la loi et 39 c) et 47 du décret);
- nécessité de ne pas avoir occupé de fonctions de direction dans une organisation déclarée illicite et de ne pas avoir été frappé d'incapacité d'être élu dirigeant syndical en vertu d'une ordonnance constitutionnelle (art. 39 d) et 46 e) du décret);
- exigence de l'écoulement d'un délai pour être réélu dirigeant syndical (art. 19 du décret);
- réglementation de l'affiliation aux associations de deuxième et de troisième degré et aux organisations internationales, et réglementation des élections et de la composition des organes dirigeants des associations de deuxième et de troisième degré, toutes questions qui auraient dû être réglées dans le cadre des statuts plutôt qu'en vertu du décret (art. 22 à 27 du décret);
- trop longs délais impartis au ministère du Travail et de la Sécurité sociale pour procéder à l'enregistrement des associations professionnelles (art. 64 et 65 du décret no 640/973 du 8 août 1973).

La commission, notant que le gouvernement, dans son rapport, se contente de réitérer ses déclarations antérieures selon lesquelles les dispositions de la législation nationale qui font l'objet des commentaires de la commission ne sont pas contraires à la convention no 87, se doit d'insister auprès du gouvernement pour qu'il réexamine sa position et le prie d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises ou envisagées pour mettre sa législation en pleine conformité avec la convention sur ces points.

2. Par ailleurs, la commission a pris connaissance des conclusions du Comité de la liberté syndicale à sa réunion de novembre 1984 dans les cas nos 1207 et 1209 (236e rapport) relatifs à des plaintes concernant l'obligation de soumettre aux autorités, pour approbation, l'ordre du jour des réunions constitutives des organisations syndicales, le retard apporté aux élections des dirigeants permanents des associations et l'incapacité juridique qui frappe les dirigeants des organisations dissoutes. La commission observe que le Comité de la liberté syndicale a estimé que le retard apporté aux élections des dirigeants permanents des organisations tenait à ce que le gouvernement convoquait lui-même, par décision ministérielle, les élections syndicales après avoir contrôlé l'ordre du jour des assemblées constitutives. La commission souligne que la non-intervention de la part des gouvernements dans la tenue et le déroulement des réunions syndicales constitue un élément essentiel des droits syndicaux. Elle veut croire en conséquence que le gouvernement modifiera sa pratique, qui constitue une ingérence dans la tenue des élections syndicales, et elle le prie d'indiquer dans son prochain rapport si toutes les élections des dirigeants permanents des associations professionnelles actuellement dirigées par des dirigeants provisoires ont effectivement eu lieu et si les mesures qui ont frappé d'interdiction les dirigeants des organisations dissoutes ont été levées.

3. Enfin, la commission a pris connaissance de la réglementation récente du droit de grève (loi no 15530 du 27 mars 1984, décret

d'application no 245 du 15 juin 1984, loi fondamentale no 3 du 13 avril 1984 et décret no 254 du 25 juin 1984).

La commission relève plusieurs dispositions qui mettent en cause les principes de la liberté syndicale:

- possibilité pour le ministre du Travail et de la Sécurité sociale de soumettre les conflits collectifs à l'arbitrage avec sentence obligatoire pour des raisons d'intérêt général (art. 10 de la loi no 15530 et art. 21 du décret) alors que les recours à l'arbitrage avec sentence obligatoire ne devraient intervenir que si les deux parties en font la demande ou devraient être limités aux cas de conflit dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire aux services dont l'interruption pourrait mettre en danger dans tout ou partie de la population la vie, la santé ou la sécurité de la personne;
- reconnaissance du droit de grève aux seuls travailleurs du secteur privé (art. 1 de la loi no 15530 et du décret) et déni du droit de grève à tous les fonctionnaires publics (art. 1 de la loi no 3 du 13 avril 1984), alors que ne peuvent être privés du droit de grève que les fonctionnaires publics agissant en tant qu'organes de la puissance publique et les travailleurs des services essentiels au sens strict du terme. Les autres travailleurs du secteur public devraient pouvoir recourir à la grève;
- circonscription du droit de grève à des fins exclusivement professionnelles (art. 1, 2 et 16 de la loi, et 2 et 30 du décret) et interdiction de la cessation temporaire des activités privées et publiques (art. 1 et 2 du décret 254/984 du 25 juin 1984), alors que les travailleurs devraient pouvoir recourir à la grève en ce qui concerne tous les aspects de la défense de leurs intérêts professionnels dans la vie économique et sociale ou dans l'entreprise. Ainsi, notamment, en cas de licenciement de travailleurs ou de détention de syndicalistes, les grèves exercées en tant qu'expression de solidarité ou moyen de protestation devraient être admises;
- limitation des modalités d'exercice du droit de grève: grève sur les lieux de travail, baisse délibérée du rendement, etc. (art. 19 de la loi et 33 du décret) alors que de telles limitations ne se justifieraient que si la grève devait perdre son caractère pacifique;
- maintien d'un service minimum (art. 16 de la loi). La commission rappelle que les organisations de travailleurs devraient être associées aux employeurs et aux pouvoirs publics pour participer à la détermination des services minima;
- exigence d'une majorité absolue des travailleurs de l'entreprise ou des entreprises touchées pour déclencher une grève avec convocation du scrutin et contrôle du vote par les autorités (art. 8 et 14 de la loi et art. 12, 13 et 28 du décret), alors que la grève devrait pouvoir être déclenchée par les organisations syndicales selon les critères de vote définis dans les statuts ou par une simple majorité des votants;
- déclaration d'illégalité de la grève prononcée par le pouvoir exécutif (art. 17 de la loi et 31 du décret); et contestation du vote de grève devant les autorités administratives (art. 18 du

décret), alors que l'éventuelle illégalité d'une grève ne devrait pas relever d'un contrôle administratif a priori. La contestation des résultats du vote d'une grève ne devrait pouvoir se dérouler que devant les instances judiciaires.

La commission veut espérer que le gouvernement réexaminera l'ensemble de ces dispositions et prendra les mesures nécessaires en vue de modifier les restrictions excessives à l'exercice du droit de grève afin de mettre sa législation en harmonie avec la convention.

Document n° 190

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 239-249 (Norvège)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Norvège (ratification: 1949)

La commission a pris note des informations contenues dans le rapport du gouvernement ainsi que des commentaires de la Fédération norvégienne des travailleurs du pétrole (OFS) du 10 mai 1991. Elle a également pris connaissance des conclusions du Comité de la liberté syndicale dans le cas no 1576 (279e rapport du Comité de la liberté syndicale, adopté par le Conseil d'administration à sa 251e session, novembre 1991) qui concernent des restrictions imposées par voie législative dans le secteur pétrolier au droit de grève par l'imposition d'un arbitrage obligatoire.

Tout en notant la déclaration du gouvernement dans son rapport selon laquelle l'ingérence des autorités dans le droit de grève afin de le restreindre ou interdire est compatible avec la convention dans le cas où la grève risque de causer des pertes économiques considérables ayant des effets néfastes sur la société ou des parties tierces et que le secteur pétrolier devrait, à cet égard, être considéré comme un service essentiel, la commission rappelle que le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit, dans les services essentiels perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive des services

essentiels. La commission a déjà indiqué que l'interdiction de recourir à la grève devrait être limitée aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne ou en cas de crise nationale aiguë. De plus, la commission a jugé compatible avec la convention l'instauration de services minima, à condition que ceux-ci se limitent aux opérations strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie, la sécurité ou la santé de la population et que, si elles le souhaitent, les organisations de travailleurs puissent participer à leur définition tout comme les employeurs et les autorités publiques.

La commission, de même que le Comité de la liberté syndicale, exprime ses doutes sur l'impérieuse nécessité qu'il y aurait eu dans le conflit du secteur pétrolier de recourir à l'arbitrage obligatoire et encourage les parties au conflit à s'entendre, le cas échéant avec le concours du gouvernement, sur les services minima qui seraient strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population au cours d'un conflit du travail dans ce secteur. A l'instar du Comité de la liberté syndicale, la commission recommande à toutes les parties au conflit de privilégier la négociation collective comme moyen de régler les conditions de travail.

Notant, d'après les informations contenues dans le rapport du Comité de la liberté syndicale, que le gouvernement envisage d'examiner des modifications possibles du système existant, la commission veut croire qu'il s'efforcera de prendre les mesures nécessaires afin de mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les principes de la convention et le prie d'indiquer, dans son prochain rapport, tout progrès intervenu à cet égard.

Tout en répétant que les syndicats concernés peuvent soulever cette question lors des réunions régulières avec le ministre de la Fonction publique - ce qu'ils n'ont pas fait jusqu'ici, selon lui - le gouvernement réitère sa conviction que les mesures qu'il a prises en ce qui concerne le GCHQ sont conformes à ses obligations aux termes des conventions de l'OIT.

Ayant attentivement examiné le rapport du gouvernement et les commentaires des syndicats, la commission doit constater qu'on ne lui a présenté aucun élément nouveau susceptible de l'amener à modifier son observation antérieure quant au fond de cette question. La commission note par ailleurs qu'il s'est clairement dégagé au sein de la Commission de la Conférence une quasi-unanimité sur la nécessité d'une reprise du dialogue. Depuis lors, tout en indiquant que les syndicats pourraient soulever la question durant les réunions régulières avec le ministre de la Fonction publique, le gouvernement a signifié à deux reprises au TUC (lettres des 25 juin et 20 décembre 1991) qu'il voyait mal l'utilité de telles discussions, ce qui explique sans doute pourquoi le problème n'a apparemment pas été évoqué durant ces réunions régulières.

La commission déplore de n'avoir pu constater aucun progrès tangible sur cette question, ni même une reprise des discussions, malgré le très large consensus qui s'est dégagé au sein des organes de contrôle.

Elle rappelle que les seules exclusions prévues par la convention concernent les forces armées et la police, que les travailleurs ont le droit de constituer les organisations de leur choix et que le droit à la syndicalisation ne préjuge pas celui du droit de grève.

En conséquence, la commission exhorte le gouvernement à reprendre dans un très proche avenir des discussions constructives susceptibles de déboucher, par la voie d'un réel dialogue, sur un compromis acceptable aux deux parties.

II. Article 3 de la convention

Généralités

Dans son observation de 1991, la commission avait formulé un certain nombre de commentaires au sujet des lois de 1980, de 1982 et de 1988 sur l'emploi et la loi de 1984 sur les syndicats. Ces commentaires concernaient les questions suivantes:

- sanctions disciplinaires injustifiées (art. 3 de la loi de 1988);
- indemnisation des membres et représentants des syndicats (art. 8 de la loi de 1988);
- immunités contre la responsabilité civile découlant des grèves et autres actions de revendication;
- licenciements pour faits de grève et autres actions de revendication;
- complexité de la législation.

La commission prend note des observations élaborées communiquées par le gouvernement sur ces sujets, tant à la Commission de la Conférence que dans son rapport. Elle note également les commentaires formulés par le TUC dans sa communication du 22 janvier 1992 au sujet de la loi sur l'emploi de 1990.

1. Sanctions disciplinaires injustifiées (art. 3 de la loi de 1988)

Dans son observation précédente, la commission avait conclu que les dispositions de l'article 3 qui privent les syndicats du droit de sanctionner leurs membres qui refusent de participer à des grèves légales et autres moyens de pression, ou qui tentent de persuader d'autres membres de refuser de participer à de tels mouvements, constituaient un empiètement sur les garanties prévues à l'article 3 de la convention. Tout en reconnaissant que les droits garantis par l'article 3 doivent s'exercer dans le respect des droits fondamentaux de l'homme, la commission estimait incompatible avec la convention une disposition interdisant aux membres d'un syndicat d'adopter librement des règles prévoyant l'imposition de sanctions disciplinaires aux syndiqués qui refusent de suivre ou tentent de renverser les décisions démocratiquement prises par les membres du syndicat de déclencher une grève ou d'exercer d'autres actions de revendication légitimes. Elle avait donc demandé au gouvernement de réviser sa législation de façon à laisser aux syndicats et à leurs membres la faculté d'adopter et d'appliquer de telles règles s'ils le souhaitent.

Le gouvernement a déclaré à la Commission de la Conférence que la législation doit prévoir des dispositions permettant de s'assurer que

les syndiqués sont libres "de prendre leurs décisions en accord avec leur conscience, sans crainte de sanctions disciplinaires de la part de leur syndicat". En outre, dans son rapport, le gouvernement:

a) déclare qu'il ne peut concilier les commentaires de la commission d'experts sur l'article 3 de la loi avec le principe bien accepté voulant que les syndicats ne jouissent pas d'une liberté absolue pour établir leurs règles internes, qui doivent respecter les droits fondamentaux de l'homme et la législation nationale;

b) souligne que l'article 3 de la loi de 1988 n'impose aucune limitation quant aux dispositions ou aux interdictions pouvant être incluses dans les règles internes d'un syndicat;

c) fait observer que les syndicats conservent la possibilité, s'ils le souhaitent, d'une part, d'adopter des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires aux membres qui refusent de participer à une action de revendication et, d'autre part, d'appliquer ces règles, ce qui s'est effectivement passé en pratique à plusieurs reprises depuis l'adoption de la loi de 1988, lorsque des syndiqués se sont vu imposer des sanctions disciplinaires de cet ordre;

d) estime néanmoins qu'il s'agit d'un droit de l'homme fondamental pour tout syndiqué de pouvoir refuser de rompre son contrat d'emploi - même si son syndicat l'y invite et indépendamment des procédures qui ont pu être suivies par le syndicat avant de lancer ce mot d'ordre - et qu'un tel refus ne saurait être qualifié d'inapproprié;

e) maintient donc que la législation nationale devrait prévoir des recours pour les syndiqués victimes de sanctions ou de discrimination de la part de leur syndicat, soit parce qu'ils ont exercé ce droit de refus soit parce qu'ils ont encouragé d'autres employés à s'en prévaloir;

f) soutient que le fait d'autoriser un syndicat à imposer des sanctions disciplinaires à un syndiqué qui aurait décidé d'honorer ses engagements envers son employeur, sans lui offrir par ailleurs la possibilité d'un recours, reviendrait à permettre que la législation nationale ne garantisse pas les droits de l'homme fondamentaux du syndiqué en question.

Par conséquent, le gouvernement ne voit aucun motif de considérer que l'article 3 de la loi de 1988 sur l'emploi est en fait incompatible avec les garanties prévues par la convention.

La commission note que, selon le gouvernement, l'article 3 de la loi de 1988 n'impose aucune limitation quant aux dispositions ou interdictions pouvant être incluses dans les règles internes des syndicats, et que ceux-ci conservent notamment la possibilité d'adopter et d'appliquer des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires à leurs membres qui refusent de participer à une grève, ce qui se serait effectivement passé depuis l'adoption de la loi.

Afin de pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, la commission prie les parties de lui communiquer des précisions sur la portée concrète de cette disposition et, notamment, sur la possibilité que conserveraient les syndicats d'adopter et d'appliquer des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires à leurs membres qui refusent de participer à une grève. Elle invite également les

parties à lui fournir des exemples de la façon dont cette disposition est appliquée dans la pratique.

2. Indemnisation des membres et des représentants des syndicats

L'article 8 de la loi de 1988 dispose qu'un syndicat ne peut utiliser ses fonds pour indemniser une personne à l'égard de toute sanction qui pourrait lui être imposée en raison d'une infraction ou d'un outrage au tribunal. Dans son observation de 1991, tout en reconnaissant que l'article 8 ne déclare pas expressément que les syndicats ne peuvent pas adopter de règle à cet effet, la commission avait conclu qu'il avait le même effet puisque tout versement fait conformément avec une telle règle peut être recouvré, conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 8. En conséquence, la commission avait exprimé l'avis que la législation devrait être modifiée de manière à permettre l'adoption et l'application de règles permettant l'indemnisation des membres ou des dirigeants des syndicats en ce qui concerne les responsabilités juridiques qu'ils peuvent encourir au nom du syndicat.

Dans son rapport, le gouvernement:

a) souligne que l'article 8 vise uniquement les amendes ou les autres sanctions pécuniaires imposées à une personne en raison d'une infraction pénale ou d'une condamnation pour outrage au tribunal, actes qui constituent manifestement une violation de la législation nationale;

b) souligne que, lorsqu'une personne agit simplement comme "agent" passif d'un syndicat, les sanctions seront vraisemblablement imposées au syndicat, mais que lorsqu'une sanction est infligée à la personne elle-même, cela implique qu'elle aura clairement été reconnue coupable d'un acte illégal et délibéré;

c) tenant compte notamment de l'article 8 1) de la convention, ne saurait accepter l'idée voulant que les dispositions déclarant illégale l'utilisation des fonds ou des biens syndicaux pour indemniser ces personnes des conséquences de leurs actes illégaux ainsi que le droit connexe de recouvrement des sommes payées ou des biens remis constituent une violation des garanties prévues par la convention.

Par conséquent, le gouvernement ne peut convenir qu'il soit nécessaire de modifier la législation comme le suggère la commission d'experts, puisque ces dispositions actuelles ne sont incompatibles avec aucune garantie prévue par la convention.

La commission note que, selon le gouvernement, ces dispositions visent des cas limités, c'est-à-dire ceux où une personne est condamnée, en justice, à une amende ou à une autre sanction pécuniaire pour un acte illégal et délibéré constituant manifestement une violation de la législation nationale (infraction pénale, outrage à magistrat); dans les autres cas, les sanctions seraient vraisemblablement imposées au syndicat.

La commission considère que l'indemnisation des membres ou des dirigeants de syndicats devrait être possible pour les responsabilités juridiques qu'ils encourent au nom du syndicat.

Afin de pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, la commission prie les parties de lui fournir des renseignements sur l'application de ces dispositions dans la pratique, notamment en lui communiquant le texte des décisions quasi judiciaires ou judiciaires rendues en ces matières.

3. Immunités contre la responsabilité civile découlant des grèves et autres actions de revendication

Dans son observation de 1991, tout en reconnaissant que la législation britannique accorde une assez large protection contre la responsabilité en common law pour les personnes et les syndicats qui organisent ou participent à certaines formes d'actions de revendication et que les travailleurs ne peuvent pas se voir intimer l'ordre de reprendre leur travail ou de rester au travail, la commission avait indiqué que certaines modifications législatives introduites depuis 1980 ont eu pour effet de retirer la protection légale pour diverses formes d'actions de revendication qui, à son avis, ne devraient pas faire encourir de responsabilité juridique. Elle avait donc répété sa demande pour que le gouvernement adopte une législation permettant aux travailleurs et à leurs syndicats de s'engager dans une action de revendication, dans les circonstances qui ont été examinées en détail dans l'observation formulée par la commission en 1989.

Dans son rapport, le gouvernement:

a) souligne que la législation du Royaume-Uni: i) contient toujours des dispositions assurant une protection particulière contre la responsabilité civile qui serait autrement encourue lorsqu'un syndicat ou toute autre personne appelle les travailleurs à rompre des contrats de travail afin d'appuyer leurs revendications dans le cadre d'un différend collectif avec leur employeur; et ii) donne une définition très large de l'expression "différend du travail" à cette fin;

b) observe qu'aucune modification intervenue depuis 1979 dans la législation sur l'organisation des actions de revendication n'a nui aux travailleurs qui restent libres de s'engager dans ce genre d'actions, que ce soit dans le cadre d'un différend avec leur employeur, pour appuyer d'autres travailleurs, ou encore pour quelque autre objectif;

c) ne voit dans la convention aucune disposition permettant à la commission d'experts de conclure que cet instrument impose la nécessité d'une protection juridique pour les personnes qui appellent à une action de revendication ou qui l'organisent, en ce qui concerne les formes particulières d'actions de revendication mentionnées dans son rapport.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas accepter l'opinion de la commission selon laquelle il conviendrait d'adopter d'autres mesures législatives dégageant la responsabilité civile des personnes qui appellent à des actions de revendication ou les organisent, au motif que ces amendements seraient nécessaires pour assurer la conformité avec les garanties prévues par la convention.

La commission doit constater qu'on ne lui a pas présenté de nouveaux arguments susceptibles de modifier ses commentaires antérieurs et reste d'avis que certaines modifications législatives introduites depuis 1980 ont eu pour effet d'amoindrir ou de retirer la protection légale contre la responsabilité pour diverses formes de grève et d'actions de revendication qui ne devraient pas faire encourir de responsabilité juridique. Elle renvoie notamment aux observations élaborées qu'elle a formulées sur cette question dans ses rapports de 1989 et de 1991, et invite de nouveau le gouvernement à modifier sa législation afin de permettre aux travailleurs et à leurs organisations de mener les formes d'action de revendication en question, sans risquer d'engager leur responsabilité civile en common law.

Dans sa communication du 22 janvier 1992, le TUC, par ailleurs, soutient que l'article 4 de la loi de 1990 sur l'emploi abolit l'immunité contre la responsabilité civile découlant de toute action de solidarité; seuls bénéficieraient d'une immunité les travailleurs faisant du piquetage pacifique sur leur propre lieu de travail.

Le gouvernement n'ayant pas fourni de réponse sur ce point qui avait déjà été soulevé dans l'observation de 1991, la commission l'invite de nouveau à lui donner dans son prochain rapport des renseignements complets sur la partie et l'effet de cette disposition.

4. Licenciements pour faits de grève et autres actions de revendication

Dans son observation de 1991, la commission avait demandé de nouveau au gouvernement d'adopter des mesures législatives de protection contre le licenciement et les autres formes de traitement discriminatoire, de manière à mettre la législation et la pratique en conformité avec les exigences de la convention. De plus, faisant siennes les conclusions du Comité de la liberté syndicale dans le cas no 1540, elle avait invité le gouvernement à modifier l'article 62A de la loi (codification) sur la protection de l'emploi (inséré par l'article 9 de la loi de 1990).

Dans sa communication du 22 janvier 1992, le TUC souligne que l'article 62A permet aux employeurs de licencier sélectivement les personnes prenant part à une action non autorisée; ainsi une personne licenciée durant une action non autorisée, même si elle n'y a pas participé, ne pourrait présenter de recours contre un licenciement abusif. Par ailleurs, l'article 6 de la loi de 1990 sur l'emploi (qui modifie l'article 15 de la loi de 1982 sur l'emploi) élargit la notion d'action autorisée ainsi que la responsabilité civile des syndicats, dont la responsabilité peut maintenant être engagée, même pour des actions de leurs membres sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle.

Le gouvernement souligne que la convention no 87 protège la liberté de constituer des organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que les droits de ces organisations, mais que les mesures touchant individuellement les travailleurs (y compris les licenciements ou les sanctions disciplinaires imposées par un employeur) sont visées expressément dans d'autres instruments, notamment la convention no 98; il considère que la législation

concernant ces licenciements ou sanctions disciplinaires touchant des personnes à titre individuel n'est pas visée par la convention no 87.

Répondant toutefois quant au fond, le gouvernement donne les précisions suivantes sur la législation et la pratique:

a) les employeurs ont toujours eu le droit d'imposer des sanctions disciplinaires aux travailleurs qui décident de participer à des actions de revendication et notamment, par exemple, de leur refuser la rémunération à laquelle ils auraient eu droit s'ils avaient travaillé durant la période pendant laquelle cette action s'est déroulée; il ne semble exister dans la convention no 87 aucune disposition interdisant aux employeurs de réagir ainsi aux grèves et autres actions de revendication;

b) la législation du Royaume-Uni n'a jamais comporté le principe soutenu par la commission d'experts, selon lequel il devrait être interdit aux employeurs de licencier des travailleurs ou de leur imposer des sanctions durant des actions de revendication; depuis l'adoption de la loi de 1971 sur les licenciements injustes, la législation a toujours prévu une exception pour les licenciements intervenant dans le cadre d'une action de revendication;

c) la législation du Royaume-Uni n'autorise absolument pas à ordonner aux travailleurs de retourner ou de rester au travail, et ce quelles que soient les circonstances; cette liberté de déclencher des actions de revendication - qui par sa nature même doit rester une décision individuelle pour tout employé - prévaut indépendamment de la nature ou de l'ampleur des répercussions de cette action sur l'entreprise de l'employeur (que ce soit en termes absolus, ou en rapport avec l'objet du différend);

d) en outre, lorsque les employés participent à une action de revendication officielle (c'est-à-dire organisée ou déclenchée par leur syndicat), un employé qui serait victime d'un licenciement discriminatoire tandis que d'autres employés ayant participé à l'action ne sont pas licenciés peut présenter une plainte en licenciement injustifié devant un tribunal du travail; le même recours est ouvert si tous les employés sont licenciés mais que certains sont réembauchés dans un délai de trois mois, tandis que d'autres ne le sont pas;

e) par ailleurs, la législation du Royaume-Uni sur l'emploi assure une protection spéciale aux employés qui participent à une grève dans la mesure où elle préserve les droits liés à la "période d'emploi accumulée" ("qualifying period of employment") que l'employé peut avoir acquis avant la grève en question, ce qui lui permet par la suite de se prévaloir de nombreux droits liés à l'emploi et découlant de la loi (par exemple les indemnités de licenciement pour raisons économiques), même si l'employé a fait grève en violation des dispositions de son contrat d'emploi;

f) bien que les conditions et modalités d'emploi des travailleurs puissent être établies dans des conventions collectives conclues entre employeurs et syndicats, les conventions collectives n'ont pas juridiquement une force contraignante au Royaume-Uni. Par conséquent, les employés peuvent librement décider de faire grève ou d'engager d'autres actions de revendication sans égard aux conséquences que cela risque d'avoir sur leur syndicat en ce qui concerne ses obligations contractuelles;

g) selon un principe fondamental établi de longue date dans le régime juridique du Royaume-Uni, les cours ou tribunaux ne sont jamais appelés à statuer sur le fond d'un différend du travail, et aucune convention internationale ratifiée par le Royaume-Uni ne contient de dispositions imposant des mesures différentes à cet égard.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas accepter l'opinion de la commission selon laquelle des amendements seraient nécessaires pour que la législation du Royaume-Uni: i) soit compatible avec les garanties prévues par la convention no 87; ii) garantisse le respect des "principes de la liberté syndicale", dans la mesure où ces principes découlent des dispositions de la convention elle-même.

La commission doit constater à cet égard également qu'aucun élément nouveau n'a été présenté et, compte tenu de l'importance fondamentale de cette question, demeure convaincue que la conformité avec la convention exige que les travailleurs jouissent d'une protection réelle et effective contre le licenciement ou toute autre mesure disciplinaire prise en raison de leur participation, réelle ou proposée, à des grèves ou à d'autres formes d'action de revendication. Elle invite de nouveau le gouvernement à modifier sa législation en ce sens. Elle réitère par ailleurs sa recommandation de modification de l'article 62A de la loi de 1990 sur l'emploi.

5. Complexité de la législation

Dans ses précédentes observations, la commission avait exprimé sa préoccupation au sujet du nombre et de la complexité des modifications apportées à la législation depuis 1980 en relation avec les sujets couverts par la convention, et elle avait suggéré qu'il serait opportun de réexaminer le fond et la forme de la législation.

Le gouvernement confirme dans son rapport qu'il est disposé à prendre des mesures de codification lorsque les ressources et le programme législatif le permettront. Rappelant la distinction entre une codification et une mesure qui apporterait des modifications de fond à la loi actuelle, le gouvernement réitère sa conviction qu'aucune disposition de la législation générale du Royaume-Uni sur l'emploi n'est à son avis incompatible avec les garanties prévues dans les conventions de l'OIT qu'il a ratifiées. Par conséquent, il rejette la suggestion de la commission d'experts voulant que le gouvernement profite de l'occasion de cette "codification" pour apporter des modifications de fond à la législation qui régit actuellement les relations professionnelles et les questions syndicales.

La commission note que le gouvernement est disposé à prendre des mesures de codification de la législation concernant les relations professionnelles lorsque les ressources et le programme législatif le permettront; elle invite le gouvernement à la tenir informée dans ses prochains rapports des mesures prises ou envisagées dans ce sens.

La commission renvoie à ses commentaires ci-dessus en ce qui concerne les dispositions de fond posant problème par rapport à la convention.

Seychelles (ratification: 1978)

La commission note à nouveau avec regret que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Elle se voit donc obligée de renouveler ses observations précédentes, formulées déjà à plusieurs reprises et qui étaient ainsi conçues:

La commission a pris note des statuts du Syndicat national des travailleurs. Elle constate qu'aucun élément nouveau à ce qui avait été énoncé de façon très générale dans le premier rapport (1979) depuis l'accession du pays à l'indépendance n'a été transmis sur l'application de la convention.

Il semble donc utile à la commission de rappeler l'obligation à laquelle sont tenus les Etats Membres, au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, de transmettre des rapports détaillés sur la mise en application des conventions ratifiées et de s'inspirer, pour ce faire, des formulaires de rapports adoptés à cet effet par le Conseil d'administration.

Se référant à ses commentaires antérieurs, la commission rappelle qu'après la dissolution volontaire de tous les syndicats le Syndicat national des travailleurs, représentant toutes les catégories de travailleurs, a été créé en 1979. D'après les statuts du Front progressiste populaire des Seychelles, promulgués en annexe à la Constitution de 1979, le syndicat fonctionne sous la direction du front (art. 4); par exemple, le consentement du parti est nécessaire pour toute décision; il doit aussi approuver les dépenses du syndicat et il reçoit 25 pour cent du montant total des contributions syndicales (art. 12 des statuts). La commission avait noté que la législation en vigueur ne prévoyant l'existence que d'une organisation syndicale nommément désignée et placée sous la direction d'un parti politique, comme l'avaient confirmé les commentaires communiqués par le Syndicat national des travailleurs, instaurait donc un système de monopole syndical contraire à la convention.

La commission rappelle qu'elle a déjà souligné, dans son Etude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective présentée à la 69e session (1983) de la Conférence internationale du Travail, en particulier aux paragraphes 132 à 138, que l'unicité syndicale imposée directement ou indirectement par la loi est en contradiction avec les normes expresses de la convention (article 2) et que les syndicats doivent avoir le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté, ainsi que d'élaborer leurs statuts et d'élire librement leurs représentants. La commission croit devoir également souligner, en réponse à la déclaration du gouvernement selon laquelle le développement socialiste du pays s'effectuera en accord avec la doctrine du parti préconisant à cet égard l'appui d'une seule organisation syndicale nationale, que, même dans la situation où à un moment donné de la vie sociale d'un pays, une unification du mouvement syndical a eu les préférences de tous les travailleurs, ceux-ci doivent cependant pouvoir sauvegarder, pour l'avenir, le libre choix de créer, s'ils le souhaitent, des syndicats en dehors de la structure syndicale établie.

Finalement, la commission croit utile de rappeler que la résolution sur l'indépendance du mouvement syndical (adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 35e session, 1952) souligne notamment que les gouvernements ne devraient pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument politique qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques.

La commission espère que le gouvernement s'efforcera de prendre les mesures nécessaires dans un très proche avenir.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 79e session.]

Document n° 191

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 240-244 (Pakistan)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Pakistan (ratification: 1951)

La commission prend note du rapport du gouvernement pour la période se terminant le 30 juin 1990, et de la discussion qui a eu lieu à la Commission de la Conférence en 1991. Elle relève les conclusions auxquelles est parvenu le Comité de la liberté syndicale concernant le cas no 1534 (278e rapport, paragr. 451 à 472, et 281e rapport, paragr. 160 à 173, approuvés en mai-juin 1991 et février 1992, respectivement), et la réponse du gouvernement aux commentaires antérieurement formulés par la Fédération nationale des syndicats du Pakistan (PNFTU); elle note également les commentaires du Conseil des fédérations syndicales du Pakistan, datés du 25 juin 1991, et les observations du gouvernement communiquées dans des lettres datées des 5 octobre 1991 et 29 janvier 1992.

Les observations précédentes de la commission portaient sur certaines divergences entre la législation nationale et divers articles de la convention concernant les points suivants:

- interdiction d'affiliation et d'activités syndicales pour les salariés de la Société des lignes aériennes internationales du Pakistan (PIAC) (art. 10 de la loi de 1956 sur la PIAC);
- déni des droits garantis par la convention aux travailleurs des zones industrielles d'exportation (art. 25 de l'ordonnance de

1980 sur l'Autorité des zones industrielles d'exportation, et art. 4 du règlement d'application de 1982 sur le contrôle de l'emploi dans les zones industrielles d'exportation);
- exclusion des fonctionnaires ayant le grade 16, ou un grade supérieur à celui-ci, du champ d'application de l'ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles (art. 2 viii) (disposition spéciale));
- restrictions au recours à la grève (art. 32 2) et 33 1) de l'ordonnance);
- interdiction faite aux syndicats minoritaires de représenter leurs membres dans les réclamations individuelles;
- commentaires de la PNFTU alléguant des promotions artificielles de militants syndicaux comme tactique antisyndicale.

La commission relève également que, selon le Conseil des fédérations syndicales du Pakistan, le droit de constituer un syndicat est refusé aux salariés des hôpitaux privés et publics.

1. La commission note avec intérêt que l'article 10 de la loi sur la PIAC a été modifié de façon à lever l'interdiction de l'affiliation et des activités syndicales frappant les employés des lignes aériennes. Elle note cependant, d'après les discussions à la Conférence, qu'une interdiction similaire s'applique aux salariés de la Société pakistanaise des télécommunications et que, selon le représentant gouvernemental, un projet de législation rétablissant les droits syndicaux dans cette société devait être adopté par l'Assemblée nationale à la fin de 1991. La commission demande par conséquent au gouvernement de confirmer que le projet a été adopté et de fournir une copie de la législation modificatrice.

2. Le gouvernement déclare que les zones industrielles d'exportation ont été créées pour stimuler l'industrialisation et permettre aux travailleurs et aux employeurs de travailler ensemble dans un environnement où règne la paix sociale et que, cet objectif ayant été largement atteint, la loi de 1980 n'a pas été modifiée; il donne toutefois l'assurance que toutes les restrictions déraisonnables au droit d'organisation seront levées. La commission se félicite de cette évolution. Néanmoins, elle rappelle au gouvernement que ces restrictions sont incompatibles avec les dispositions de la convention et elle demande au gouvernement de communiquer toute législation modifiant la loi et le règlement d'application en question.

3. Pour ce qui est d'accorder les droits syndicaux aux hauts fonctionnaires, le gouvernement déclare que, étant commis à l'administration de l'Etat, ces derniers ne sont pas couverts par l'ordonnance sur les relations professionnelles; il existe cependant 25 associations de fonctionnaires qui, selon lui, peuvent agir de différentes manières pour défendre les intérêts de leurs membres. La commission note que, d'après l'article 28 du règlement régissant la conduite des fonctionnaires de l'Etat de Sindh, modifié en 1990 et mentionné dans une précédente demande directe, les associations de fonctionnaires sont soumises à de graves restrictions incompatibles avec les articles 2 et 3 de la convention: affiliation réservée aux fonctionnaires servant dans une seule et même unité (voir Etude d'ensemble de 1983 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 126); disposition exigeant que tous les dirigeants d'une association soient membres de ladite association (op. cit.,

paragr. 158); interdictions relatives à l'engagement dans des activités politiques, limitation des activités aux questions présentant un intérêt personnel pour leurs membres, interdiction d'intervenir dans les cas individuels de leurs membres, interdiction de faire paraître des publications périodiques ou de présenter des revendications au nom de leurs membres sans l'approbation du gouvernement et disposition exigeant que leurs statuts soient approuvés préalablement par l'autorité compétente (l'employeur) (op. cit., paragr. 195, 68 et 152, respectivement).

La commission avait demandé au gouvernement central s'il existe des restrictions similaires dans d'autres provinces et, le gouvernement n'ayant pas répondu à sa question, elle ne peut que répéter que les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires des provinces - comme tous les autres travailleurs - devraient avoir le droit de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, pour la défense des intérêts professionnels de leurs membres. Si l'affiliation mixte avec d'autres types de fonctionnaires n'est pas jugée souhaitable en raison des caractéristiques ou fonctions spéciales d'un groupe particulier, ou pour éviter des conflits d'intérêts, les dispositions interdisant l'affiliation mixte devraient garantir que ces travailleurs ont le droit de constituer leurs propres organisations et que les catégories de personnel concerné ne sont pas définies en termes si larges que les organisations des autres travailleurs dans les services gouvernementaux s'en trouvent affaiblies, en les privant d'une proportion substantielle de leurs membres éventuels (voir op. cit., paragr. 131). La commission demande par conséquent au gouvernement de l'informer des mesures prises ou envisagées pour mettre sa législation en conformité avec la convention sur ce point.

4. En ce qui concerne la liste des huit services d'utilité publique dans lesquels la grève est interdite, le gouvernement est d'avis que l'interruption de l'un quelconque de ces services est susceptible de mettre en danger la santé et la sécurité de la société ou d'une partie de la population; il ajoute que la liste est déjà réduite au strict minimum et que, si l'un quelconque des services était exclu de cette liste avec pour conséquence l'autorisation de grèves ou de lock-out, cela affecterait certainement les intérêts de la communauté dans son ensemble. La commission convient que la plupart des services énumérés dans la liste correspondent à sa définition des services essentiels dans lesquels la grève peut être restreinte ou même interdite, à savoir les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne (voir op. cit., paragr. 214); elle se doit néanmoins de répéter qu'elle a toujours considéré que la production et la distribution de pétrole, les services postaux et télégraphiques, les chemins de fer et les lignes aériennes (à l'exception des contrôleurs de la circulation aérienne) ainsi que les ports n'entraient pas dans cette définition, et elle demande donc une nouvelle fois au gouvernement de modifier la liste.

5. En ce qui concerne le droit de représentation des syndicats minoritaires, le gouvernement répète que si un syndicat minoritaire était autorisé à dialoguer avec les employeurs en présence des représentants élus des travailleurs (l'agent négociateur), cela

compromettrait l'existence même des représentants élus; il ajoute que les travailleurs se sont eux-mêmes élevés contre une telle pratique, publiquement et au cours des débats tripartites sur la question, estimant que leurs droits sont violés quand les employeurs peuvent nouer des contacts avec des syndicats minoritaires non élus. La commission tient à souligner que les seuls droits des syndicats minoritaires qu'elle préconise sont ceux de représentation de leurs propres membres, dans les réclamations individuelles, et non pas le droit de saper les parties à la négociation; en vertu du droit des travailleurs de s'affilier aux organisations de leur choix, conformément à l'article 2 de la convention, les membres des syndicats devraient avoir le droit, dans leurs réclamations individuelles, d'être représentés par leur propre organisation même si leur syndicat est minoritaire (voir op. cit., paragr. 141). La commission demande donc une nouvelle fois au gouvernement d'envisager de modifier sa législation afin de permettre aux syndicats minoritaires de représenter leurs membres dans ces circonstances précises.

6. La commission note que, dans le cas no 1534, le Comité de la liberté syndicale, a examiné des allégations de la PNFTU et d'autres organisations syndicales, qui sont identiques aux commentaires formulés par la PNFTU dans le cadre de la présente convention et selon lesquelles un certain nombre de sociétés étrangères dans le secteur de la banque et de la finance accordent des promotions artificielles à leurs salariés afin de les faire passer de la catégorie d'"employés", telle qu'elle est définie à l'article 2 de l'ordonnance sur les relations professionnelles, à la catégorie d'"employeurs", leur déniant ainsi le droit d'appartenir au même syndicat que les travailleurs. Le Comité de la liberté syndicale a conclu que ces mouvements de personnel visaient de toute évidence à saper les effectifs des syndicats de travailleurs, dont certains ont été sérieusement affectés dans les faits, et a demandé au gouvernement de prendre des mesures pour renforcer l'application des dispositions de protection de l'ordonnance en question de façon à empêcher les employeurs d'affaiblir les syndicats de travailleurs au moyen de promotions artificielles. La commission note les explications du gouvernement selon lesquelles l'article 15 i) prévoit une protection contre les actes antisyndicaux et, s'il s'agissait en effet de promotions artificielles dans la mesure où les salariés recevraient des salaires plus élevés mais sans transformation correspondante de leurs tâches en un rôle de supervision, les salariés pourraient invoquer les dispositions de l'article 22 A) 8) g) relatives aux pratiques déloyales de travail et, en fin de compte, s'adresser aux tribunaux du travail pour demander réparation. Notant que le gouvernement n'a pas encore fourni les statistiques demandées dans sa précédente observation, concernant les organisations d'"employeurs" qui pourraient avoir été constituées par des travailleurs "promus", la commission estime que le gouvernement doit renforcer l'ordonnance dans le sens suggéré ci-dessus et le prie de l'informer de toutes mesures prises ou envisagées à cet égard.

7. Concernant le déni du droit de constituer un syndicat et du droit de grève aux salariés des hôpitaux privés et publics, la commission note que le gouvernement déclare que, conscient de la nécessité d'offrir des soins et des services constants à la population

malade, accidentée ou handicapée physiquement, il n'estime pas approprié de permettre aux membres de la profession médicale de constituer un syndicat et de se mettre en grève, comme peuvent le faire les autres travailleurs au titre de l'ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles. Tout en acceptant que les hôpitaux privés et publics entrent dans la catégorie des services essentiels où le droit de grève peut être refusé, la commission demande au gouvernement d'accorder, à ces salariés, le droit de constituer des syndicats et de négocier collectivement leurs conditions d'emploi.

Etant donné que la commission formule des commentaires sur nombre de ces points depuis plusieurs années, elle veut croire que le gouvernement n'épargnera aucun effort pour prendre les mesures permettant de mettre la législation en pleine conformité avec la convention le plus rapidement possible.

-

-

-

-

-

Document n° 192

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 169-170 (Swaziland)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Swaziland (ratification: 1978)

La commission prend note du rapport du gouvernement.

La commission rappelle que depuis plusieurs années ses commentaires portaient sur les divergences existant entre la législation découlant de la loi de 1980 sur les relations professionnelles ainsi que du décret de 1973 sur les réunions et la convention.

Article 2 de la convention

— droit syndical non reconnu au personnel pénitentiaire (art. 83(c));
— obligation faite aux travailleurs de s'organiser dans le cadre de l'industrie où ils exercent leur activité (art. 2(1) et (2) de la loi sur les relations professionnelles de 1980);
— pouvoir du greffier de refuser l'enregistrement d'un syndicat s'il est d'avis que les intérêts des travailleurs sont, en tout ou substantiellement, représentés par un

syndicat déjà enregistré (art. 23), même si l'article 24(1)(d) dispose qu'un tel refus peut faire l'objet d'un appel devant le tribunal du travail;

— obligation pour une organisation professionnelle ou une fédération d'obtenir une autorisation avant toute affiliation à une organisation internationale (art. 34(1) de la loi).

Article 3

— interdiction faite aux fédérations d'exercer des activités politiques et limitation de leurs activités à des fonctions de consultation et de services (art. 33 de la loi);

— interdiction du droit de grève dans certains secteurs ou services, notamment dans l'enseignement, la radio et les postes (art. 65(6) de la loi);

— pouvoir du ministre de renvoyer tout conflit à l'arbitrage obligatoire s'il est d'avis qu'une grève en cours ou envisagée menace l'intérêt national (art. 63(1) de la loi);

— importantes restrictions au droit des organisations de tenir des réunions et des manifestations pacifiques (art. 12 du décret de 1973).

La commission note avec intérêt, d'après les informations du gouvernement dans son rapport, qu'un projet de loi sur les relations professionnelles qui tient compte des commentaires de la commission d'experts a été élaboré et soumis au Parlement en 1995. Ce projet a été approuvé par l'Assemblée nationale et doit être soumis au Sénat. Par ailleurs, le projet d'amendement de la loi sur l'emploi de 1995 a également été élaboré. Il doit faire l'objet d'une discussion devant une commission tripartite avant d'être soumis aux autorités compétentes. Le gouvernement ajoute qu'il transmettra copie de ces deux textes dès qu'ils auront été adoptés.

La commission veut croire que ces deux textes mettront la législation en pleine conformité avec les exigences de la convention. Elle prie le gouvernement de communiquer dans son prochain rapport la copie des deux projets en question, même s'ils n'ont pas encore été adoptés, pour lui permettre d'en examiner la conformité avec la convention et, s'ils ont été adoptés, elle le prie de les transmettre dans leur version définitive.

Document n° 193

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 170-172 (République arabe syrienne)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

—

—

—

—

—

République arabe syrienne (ratification: 1960)

La commission prend note des informations fournies par le gouvernement dans son rapport selon lesquelles le projet de décret-loi visant à modifier les dispositions du décret-loi n° 84 de 1968 sur l'organisation des travailleurs dans le sens de certains commentaires que la commission formule depuis de nombreuses années n'a pas encore été adopté. Le gouvernement ajoute qu'il a renouvelé ses demandes auprès de la Fédération générale des paysans et de la Fédération générale des artisans afin qu'ils désignent leurs représentants qui seront appelés à siéger au sein de la commission tripartite, responsable de préparer les textes en vue d'amender la loi n° 21 de 1974 sur les associations de paysans et le décret-loi n° 250 de 1969 sur les associations d'artisans.

Le rapport du gouvernement, arrivé trop tard pour être examiné par la commission à sa session de février 1995, ne contenant pas d'autre information sur l'état de la situation, la commission se voit obligée de reprendre à nouveau les commentaires et demandes qu'elle formule depuis de nombreuses années et rappelle que les divergences entre la législation nationale et la convention portent notamment sur:

— le décret-loi n° 84 de 1968 relatif aux syndicats (art. 7) qui organise la structure syndicale sur une base unique;

— le décret-loi n° 250 de 1969 concernant les associations d'artisans (art. 2) et la loi n° 21 de 1974 concernant les associations coopératives de paysans (art. 26 à 31) qui imposent un système d'unicité syndicale;
— l'article 25 du décret-loi n° 84 qui limite les droits syndicaux des travailleurs étrangers non arabes;
— les articles 32, 35, 36, 44, 49, paragraphe c), du décret-loi n° 84 et les articles 6 et 12 du décret-loi n° 250 de 1969 qui restreignent la libre administration et l'indépendance de la gestion des syndicats;
— l'article 160 du Code du travail agricole de 1958 qui interdit la grève dans le secteur agricole.

1. *Système d'unicité syndicale.* La commission rappelle que l'*article 2 de la convention* n'est pas destiné à prendre position en faveur du pluralisme ou de l'unicité syndicale mais qu'il a pour objet d'assurer que les travailleurs sans distinction d'aucune sorte et sans autorisation préalable puissent constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier. La commission demande au gouvernement de prendre sans délai les mesures nécessaires pour supprimer dans la législation les nombreuses références à la centrale syndicale unique désignée dans la loi comme la Fédération générale des syndicats de travailleurs (FGST) et pour permettre aux travailleurs qui le désirent de créer les organisations de leur choix en dehors de la structure syndicale existante.

2. *Restrictions au droit des travailleurs étrangers non arabes employés en République arabe syrienne.* L'article 25 du décret-loi n° 84 ne confère aux travailleurs étrangers le droit de se syndiquer que s'ils résident en Syrie depuis une année et sous réserve de réciprocité. La commission rappelle que les garanties de l'article 2 de la convention s'appliquent *à tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte.* Elle prie le gouvernement de modifier cet article pour mettre la législation nationale en conformité avec la convention.

3. *Larges pouvoirs d'intervention des autorités sur les finances publiques.* Plusieurs articles du décret-loi n° 84 (art. 32, 35, 36, 44, 49, paragr. c)), et du décret-loi n° 250 de 1969 (art. 6 et 12) confèrent aux autorités publiques un pouvoir discrétionnaire d'inspecter les livres et autres documents des organisations, d'effectuer des recherches, d'exiger, en tout temps, des informations et de contrôler les fonds syndicaux. La commission prie le gouvernement de lever les entraves au droit des organisations de travailleurs d'organiser leur gestion et les activités sans ingérence des autorités publiques, conformément aux exigences de l'*article 3, paragraphes 1 et 2, de la convention.*

4. *Nécessité d'appartenance à la profession pendant au moins six mois pour pouvoir être élu dirigeant syndical.* L'article 44 du décret-loi n° 84 risque d'empêcher des personnes qualifiées, tels les permanents syndicaux et les retraités, d'exercer des charges syndicales. La commission demande au gouvernement d'assouplir sa législation pour permettre la candidature de personnes qui ont travaillé antérieurement dans la profession et de lever les conditions relatives à l'appartenance à la profession pour une proportion raisonnable des responsables des organisations pour permettre la candidature de personnes étrangères à la profession.

5. *Interdiction de la grève dans le secteur agricole.* En ce qui concerne l'article 160 du Code du travail agricole qui interdit aux travailleurs agricoles de recourir à la grève, la commission note avec regret que l'abrogation de ce texte annoncée par le gouvernement depuis un certain temps n'a toujours pas été adoptée. Insistant à nouveau sur l'importance qu'elle attache à ce que la législation n'ôte pas aux organisations syndicales le droit de recourir à la grève qui est un moyen essentiel de promouvoir et

de défendre les intérêts professionnels de leurs membres, la commission prie le gouvernement d'abroger cette disposition.

La commission se voit donc obligée de demander une fois de plus au gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises pour mettre l'ensemble de sa législation en conformité avec les exigences de la convention.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 83e session.]

Document n° 194

CIT, 109e session, 2021, Rapport III/Addendum (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 142-145 (Chili)

Organisation internationale du Travail

Rapport III/Addendum (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2021

Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2021

Chili

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1999)

La commission prend note des informations supplémentaires fournies par le gouvernement à la lumière de la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 338e session (juin 2020), qui font état des mesures prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19 afin de mettre en œuvre la convention. À ce sujet, la commission fait bon accueil aux mesures indiquées par le gouvernement pour prolonger les mandats des directions syndicales pendant l'état d'exception (les organisations ayant la possibilité d'élire leurs représentants si elles estiment que les conditions sont réunies pour mener à bien le processus électoral), et pour veiller à ce que les travailleurs qui fournissent des services à distance soient informés de l'existence de syndicats dans l'entreprise. La commission fait bon accueil aussi à d'autres initiatives visant à faciliter l'action et la consultation des organisations de travailleurs au sujet de mesures liées à la pandémie, par exemple leur participation aux accords de réduction de la journée de travail en raison de l'urgence sanitaire, ou leur capacité de défendre leurs membres contre d'éventuelles irrégularités dans la suspension de relations de travail.

La commission prend également note des observations de la Confédération syndicale internationale (CSI), reçues le 15 septembre 2020, qui font état d'une répression violente de la manifestation organisée contre une réforme antisyndicale à la fin de 2019, notamment de la détention provisoire de plusieurs dirigeants syndicaux et de lésions qu'ils ont subies, et de la tentative de pénétrer dans le siège de la Centrale unitaire des travailleurs du Chili (CUT). La commission prend également note des observations de la CUT, reçues le 6 octobre 2020 alléguant également des limitations à l'exercice du droit de manifestation et aux activités syndicales, et la détention arbitraire et injustifiée de 24 dirigeants syndicaux dans plusieurs villes, ainsi que la mort d'un dirigeant syndical de pêcheurs artisanaux (contestant la version officielle du suicide comme cause de sa mort), des raids et tentatives d'entrée dans des locaux syndicaux (en particulier le siège de la CUT, également allégué par la CSI), et l'espionnage et la surveillance de dirigeants syndicaux. ***La commission prie le gouvernement de transmettre ses commentaires sur ces graves allégations.***

La commission note, concernant la plainte présentée par un délégué des travailleurs à la Conférence internationale du Travail en 2019 sur les fondements de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, plainte alléguant l'inexécution de la présente convention et d'autres conventions de l'OIT par la République du Chili, que le Conseil d'administration a: i) décidé de ne pas renvoyer la question à une Commission d'enquête et de clore la procédure engagée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT; et ii) invité le gouvernement à continuer de rendre compte au système de contrôle régulier de l'OIT des mesures qu'il aura prises pour mettre en œuvre les conventions en question dans la législation et dans la pratique.

En ce qui concerne les autres questions en suspens, la commission répète le contenu de ses commentaires adoptés en 2019 dont le texte suit.

La commission prend note d'observations ayant trait à l'application de la convention en droit et dans la pratique (alléguant notamment d'atteintes aux libertés syndicales dans le secteur public et dans les secteurs de l'alimentation, des transports et du cuivre) venant des organisations suivantes: l'Association nationale des employés de l'administration (ANEF) (29 août 2019); la Confédération des travailleurs du cuivre (CTC); la Confédération générale des travailleurs des secteurs public et privé (CGTP); la Fédération syndicale mondiale (FSM, qui reprend les observations de la CGTP) (30 août 2019); la Confédération syndicale internationale (CSI) (1er septembre 2019); la Fédération des syndicats des travailleurs du Chili (FESINTRACH) (2 septembre 2019); le Syndicat de l'entreprise nº 1 Promoter CMR Falabella (20 septembre 2019); et la Centrale unitaire des travailleurs du Chili (CUT) (26 octobre 2019). ***La commission prie le gouvernement de communiquer ses commentaires à ce sujet.*** Observant que le gouvernement n'a pas donné suite à de multiples demandes de commentaires faites précédemment, notamment au sujet de diverses observations faites par les partenaires sociaux en 2016, la commission veut croire qu'il communiquera les informations encore attendues dans le prochain rapport.

Articles 2 et 3 de la convention. Questions d'ordre législatif non couvertes par la réforme du Code du travail. Dans ses commentaires précédents, tout en prenant note avec satisfaction de la modification ou de l'abrogation de diverses dispositions du Code du travail qui n'étaient pas conformes à la convention, la commission avait observé que les instruments suivants n'étaient toujours pas en adéquation avec la convention:

– Amendement de l'article 23 de la Constitution politique, qui dispose que la fonction de dirigeant syndical n'est pas compatible avec l'appartenance à un parti politique et que la loi devra prévoir des sanctions à l'encontre des dirigeants syndicaux qui interviennent dans les activités d'un parti politique. Dans ses commentaires précédents, la commission s'était félicitée de la présentation en octobre 2014 d'un projet de loi de réforme constitutionnelle tendant à supprimer ces restrictions, mais l'instrument en question n'a toujours pas été adopté.
– Amendement de l'article 48 de la loi nº 19296, qui confère à la Direction du travail des pouvoirs particulièrement étendus de contrôle des livres comptables et états financiers et patrimoniaux des associations. La commission avait noté que, de l'avis du gouvernement, la politique de la Direction du travail en la matière est conforme aux principes de la liberté syndicale puisqu'elle laisse aux organisations le soin de contrôler leurs livres comptables et autres documents financiers et patrimoniaux, mais néanmoins que, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu en 2014 entre le gouvernement et le Bureau du secteur public, un compromis a été trouvé qui permettra de procéder à des modifications de la loi nº 19296.
– Abrogation de l'article 11 de la loi nº 12927 sur la sécurité intérieure de l'État, en vertu duquel toute interruption ou suspension collective du travail ou toute grève dans certains services constitue un délit passible d'emprisonnement ou de relégation; et l'article 254 du Code pénal, qui prévoit des sanctions pénales en cas d'interruption de service public ou de service d'utilité publique ou en cas d'abandon de leur poste par des agents de la fonction publique. Dans ses précédents commentaires, la commission avait pris note des indications du gouvernement selon lesquelles il n'avait pas été fait application de ces dispositions au cours de la période considérée, et la commission avait rappelé que les États ne devraient pas pouvoir imposer de sanctions pénales à un travailleur qui participe à une grève de manière pacifique, dès lors qu'il ne fait qu'exercer un droit fondamental et ne devrait pas encourir à ce titre une peine d'amende ou d'emprisonnement.

La commission observe que, dans son dernier rapport, le gouvernement ne fournit aucune information nouvelle sur l'application, la modification ou l'abrogation de ces dispositions, alors que plusieurs organisations syndicales en dénoncent l'incompatibilité avec la convention. ***La commission exprime à nouveau l'espoir que le gouvernement prendra dans les meilleurs délais les mesures nécessaires afin que ces instruments soient rendus conformes à la convention et elle prie à nouveau le gouvernement de la tenir informée de toute évolution à cet égard.***

Article 3. Droit des organisations d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. Interdiction de la grève dans les entreprises déclarées stratégiques. L'article 362 du Code du travail, s'agissant de la détermination des entreprises dans lesquelles le droit de grève ne pourra s'exercer, place dans cette catégorie les sociétés ou les entreprises, quelle que soit leur nature, leur finalité ou leur fonction, qui s'occupent de services d'utilité publique ou dont la paralysie des activités entraînerait un grave préjudice pour la santé, pour l'économie du pays, pour l'approvisionnement de la population ou pour la sécurité nationale. Dans ses précédents commentaires, la commission avait rappelé qu'une telle détermination des entreprises dans lesquelles le droit de grève ne peut s'exercer, même si elle a été approuvée conjointement par divers ministères et qu'elle reste susceptible de recours devant la Cour d'appel, englobe potentiellement des services dont la définition ne coïncide pas avec celle de services essentiels au sens strict du terme (ceux dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de tout ou une partie de la population). Rappelant que l'interdiction de la grève eu égard à la nature des services assurés devra se limiter aux services essentiels au sens strict du terme, la commission réitère que la notion d'utilité publique et celle de dommage à l'économie sont l'une et l'autre plus large que la notion de services essentiels. Elle observe que les «services d'utilité publique» sont déjà couverts par le système de services minimums prévu à l'article 359 qui est distinct du concept de services essentiels au sens strict du terme. Observant que le gouvernement n'a pas communiqué les informations demandées précédemment quant à l'application de cet article dans la pratique, la commission observe que, selon la CSI, sur les fondements de ce même article, une liste de 100 entreprises considérées comme stratégiques et exclues à ce titre de l'exercice du droit de grève a été approuvée en août 2017 et, dans cette liste, sont incluses des entreprises des secteurs de la santé et de l'énergie, décision contre laquelle 14 syndicats ont déposé des réclamations devant la Cour d'appel. La commission observe également qu'une nouvelle liste d'entreprises considérées comme stratégiques et exclues à ce titre de l'exercice du droit de grève a été adoptée en août 2019 (et qu'ainsi, on a enlevé 43 entreprises de l'ancienne liste et on en a ajouté 15 nouvelles). ***Considérant qu'il y aurait lieu de modifier l'article 362 du Code du travail de manière à***

assurer que l'interdiction de l'exercice du droit de grève ne puisse concerner que les services essentiels au sens strict du terme, la commission prie à nouveau le gouvernement de donner des informations sur l'application dans la pratique de l'article 362 du Code du travail, en précisant les différentes catégories de services assurés par les entreprises où il est exclu d'exercer le droit de grève, ainsi que sur les suites faites aux réclamations présentées à ce sujet. La commission rappelle que sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, le maintien d'un service minimum négocié peut être établi dans les services publics d'importance primordiale qui ne sont pas des services essentiels au sens strict du terme.

Remplacement de grévistes. Dans ses précédents commentaires, alors que, d'une part, la commission avait noté avec satisfaction l'introduction dans le Code du travail d'une interdiction de remplacer des travailleurs en grève, ainsi que des sanctions dans le cas d'un tel remplacement (articles 345, 4.3 et 409), d'autre part, elle avait noté que, selon la CGTP, d'autres dispositions récemment introduites pourraient priver de leur effet les dispositions interdisant le remplacement de travailleurs en grève ou introduire de la confusion dans ces dispositions. La CGTP évoquait en particulier la possibilité offerte par le nouvel article 306 du Code du travail, qui permet à une entreprise ayant sous-traité des travaux ou un service à une autre d'exécuter directement ou par l'intermédiaire d'un tiers les travaux ou services sous-traités mais non exécutés en raison de la grève (la CGTP précisait à ce propos que plus de 50 pour cent des travailleurs du pays sont employés par des entreprises sous-traitantes). La commission avait prié le gouvernement de faire part de ses commentaires sur ces aspects signalés par la CGTP et de donner des informations sur l'application dans la pratique des articles 306, 345, 403 et 407 du Code du travail, notamment sur les sanctions imposées lorsque des travailleurs en grève ont été remplacés. La commission note que le gouvernement donne des informations sur un certain nombre d'avis juridiques formulés par la Direction du travail à propos de ces règles, y compris sur une circulaire clarifiant qu'il n'est pas conforme au droit qu'une entreprise de services intermédiaires fournisse des travailleurs à une entreprise principale pour l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'un service qui se trouve interrompu en raison de la grève des travailleurs de l'entreprise sous-traitante chargée de leur exécution. La commission se félicite de ces éclaircissements, mais elle observe que le gouvernement n'a pas fourni d'informations additionnelles sur l'application en pratique des dispositions susmentionnées. La commission note également que la question du remplacement de travailleurs grévistes fait l'objet d'observations additionnelles des partenaires sociaux. À cet égard, la CTC déclare que les termes même de l'article 403 du Code du travail encouragent de fait le remplacement interne de travailleurs en grève et la CGTP dénonce que les autorités permettent le remplacement de travailleurs en grève dans le secteur des transports publics de passagers de Santiago. ***La commission prie le gouvernement de communiquer ses commentaires sur ces observations des partenaires sociaux et elle le prie de donner de plus amples informations sur l'application dans la pratique des articles 306, 345, 403 et 407 et du Code du travail, y compris sur les sanctions imposées dans les cas de remplacement de travailleurs grévistes, et aussi sur l'impact de l'engagement, en application de l'article 306, de travailleurs de remplacement par rapport aux travailleurs en grève ou aux services interrompus en raison d'une grève.***

Exercice du droit de grève par-delà ce qui a été convenu dans le cadre de la négociation collective. Dans ses précédents commentaires, la commission avait noté que, dans des termes généraux, l'exercice du droit de grève est réglementé dans le cadre de la négociation collective. Elle avait évoqué les recommandations suivantes adressées au gouvernement par le Comité de la liberté syndicale: i) étant donné que la législation ne permet pas l'organisation de grèves en dehors du contexte de la négociation collective, le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, pour modifier la législation afin que celle-ci cadre avec les principes de la liberté syndicale (voir 367e rapport, mars 2013, cas no 2814, paragraphe 365); et ii) rappelant le principe selon lequel les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs défendent par le droit de grève se rapportent non seulement à l'obtention de meilleures conditions de travail ou aux revendications collectives d'ordre professionnel, mais englobent également la recherche de solutions aux questions de politiques économique et sociale et aux problèmes qui se posent à l'entreprise et qui intéressent directement les travailleurs, le comité a prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires, y compris, au besoin, sur le plan législatif, pour assurer le respect de ce principe, et il a porté à l'attention de la présente commission les aspects législatifs de ce cas (cas no 2963, 371e rapport, paragr. 238).

Dans ce contexte, plusieurs organisations de travailleurs (voir, par exemple, les observations de la CSI en 2016, de la CGTP en 2016 et en 2019, et de la CTC en 2019) ont dénoncé l'absence de protection de la grève en dehors du contexte de la négociation collective. La commission a observé d'autre part qu'un jugement rendu par la Cour d'appel de Santiago le 23 octobre 2015 fait valoir que le seul fait que la loi réglemente la grève dans une circonstance – celle de la négociation collective «réglée» – ne permet pas de soutenir qu'en dehors de cette circonstance la grève est interdite, considérant que ce que le législateur a omis de réglementer ou de définir ne saurait être considéré comme étant interdit (voir également

d'autres décisions judiciaires récentes dans le même sens, comme l'arrêt de la Chambre de jugement du Tribunal du travail d'Antofagasta du 6 août 2019 faisant valoir que le droit de grève est un droit essentiel régulé par la convention et que la Cour suprême a considéré que le droit de grève est garanti, y compris en dehors des processus de négociation collective). ***À la lumière des décisions judiciaires susmentionnées, la commission prie à nouveau le gouvernement de communiquer ses commentaires sur les observations des partenaires sociaux dénonçant l'absence de protection de la grève en dehors du contexte de la négociation collective «régulée», et de fournir des informations sur les mesures prises pour faire suite aux recommandations émises à ce sujet.***

La commission soulève d'autres questions dans une demande qu'elle adresse directement au gouvernement, laquelle reprend le contenu de sa demande précédente adoptée en 2019.

Document n° 195

CIT, 109e session, 2021, Rapport III/Addendum (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 194-199 (Fidji)

Organisation internationale du Travail

Rapport III/Addendum (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2021

Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2021

Fidji

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 2002)

La commission prend note des informations supplémentaires fournies par le gouvernement au vu de la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 338e session (juin 2020). La commission a procédé à l'examen de l'application de la convention sur la base des informations supplémentaires reçues du gouvernement et des partenaires sociaux cette année, ainsi que sur la base des informations dont il disposait en 2019.

La commission prend note des observations de la Confédération syndicale internationale (CSI), reçues le 1er septembre 2019 et le 15 septembre 2020, et du Congrès des syndicats des Fidji (FTUC), reçues le 23 mai et le 13 novembre 2019, dénonçant des violations des libertés publiques et l'absence de progrès dans la réforme législative. ***La commission prend note de la réponse générale du gouvernement à ces observations, ainsi qu'aux observations de 2017 et de 2018 du FTUC, et le prie de communiquer de plus amples détails sur les incidents spécifiques de violation alléguée des libertés publiques dénoncées par le FTUC.***

Suivi des conclusions de la Commission de l'application des normes (Conférence internationale du Travail, 108e session, juin 2019)

La commission prend note de la discussion qui a eu lieu à la Commission sur l'application des normes de la Conférence (ci-après la Commission de la conférence) en juin 2019 concernant l'application de cette convention. Elle note que la Commission de la Conférence a constaté de graves allégations de violation des libertés publiques fondamentales, y compris des arrestations, des détentions et des agressions, ainsi que des restrictions à la liberté syndicale, et a noté avec regret que le gouvernement n'a pas mené à bien

le processus prévu dans le rapport conjoint sur la mise en œuvre (JIR). La Commission de la conférence a demandé au gouvernement de: i) s'abstenir de toute ingérence dans la désignation des représentants des partenaires sociaux au sein des organes tripartites; ii) réunir à nouveau et sans délai le Conseil consultatif des relations d'emploi (ERAB) pour entamer un processus de réforme législative; iii) achever sans plus attendre le processus complet de réforme législative convenue dans le JIR; iv) éviter les pratiques antisyndicales, dont des arrestations, détentions, violences, intimidations, harcèlement et ingérence; v) s'assurer que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent exercer leur droit à la liberté syndicale, la liberté de réunion et la liberté d'expression sans ingérence indue des autorités publiques; et vi) s'assurer que sont garanties des procédures judiciaires régulières et équitables aux organisations d'employeurs et de travailleurs et à leurs membres. La Commission de la Conférence a également prié le gouvernement de faire rapport sur les progrès accomplis en vue de l'application du rapport conjoint sur la mise en œuvre, en consultation avec les partenaires sociaux, d'ici à novembre 2019, et a demandé au gouvernement d'accepter une mission de contacts directs pour évaluer les progrès accomplis avant la 109e session de la Conférence internationale du Travail. ***Tout en prenant bonne note du contexte de la pandémie actuelle de la COVID 19, la commission veut croire que la mission de contacts directs demandée par la Commission de la Conférence pourra être réalisée dès que la situation le permettra et, si possible, avant la prochaine session de la Conférence internationale du Travail.***

Droits syndicaux et libertés publiques. Dans son précédent commentaire, la commission avait demandé au gouvernement de répondre en détail aux allégations du FTUC dénonçant des manœuvres persistantes de harcèlement et d'intimidation de syndicalistes, en particulier à l'égard de son secrétaire national, Felix Anthony. La commission prend note de la déclaration générale du gouvernement selon laquelle M. Anthony a pu organiser et mener des activités syndicales sans aucune ingérence du gouvernement et que l'arrestation, la perquisition et la détention de personnes précédemment dénoncées par la CSI et le FTUC n'avaient pas pour objectif de harceler ni d'intimider les syndicalistes mais de permettre au commissaire de police de mener une enquête sur des violations présumées des lois applicables. Le gouvernement affirme également que le commissaire de police et le bureau du Procureur général sont tous deux indépendants et que ni les entités ni leurs décisions ne sont soumises à la direction ou au contrôle du gouvernement. La commission prend toutefois note des allégations faites en 2020 par la CSI selon lesquelles M. Anthony fait actuellement l'objet, en vertu de la loi sur l'ordre public de 1969, d'un chef d'accusation d'actes malveillants en rapport avec ses activités syndicales à la suite de la résiliation massive de 2 000 contrats de travail par l'Autorité des eaux des Fidji en avril 2019, qui a entraîné des protestations et l'arrestation de syndicalistes et de membres de syndicats, dont M. Anthony. La CSI allègue que M. Anthony devrait comparaître devant le tribunal le 1er septembre 2020 et que s'il était reconnu coupable, il pourrait se voir infliger une amende allant jusqu'à 2 500 dollars américains ou être emprisonné pour une durée maximale de trois ans. La commission prend note de la réponse du gouvernement selon laquelle l'arrestation de M. Anthony et les poursuites pénales ultérieures à son encontre ne constituent pas une attaque ciblée mais une affaire de nature pénale et selon laquelle le tribunal se prononcera sur les accusations et les sanctions pénales imposées, le cas échéant. La commission note en outre avec ***préoccupation*** les allégations de la CSI et du FTUC selon lesquelles la police continuerait de commettre des actes d'intimidation, des arrestations, des détentions et des interrogatoires, et d'engager des poursuites pénales contre des syndicalistes, ainsi que de confisquer des biens personnels et appartenant aux syndicats de manière prolongée, et de disperser violemment des rassemblements entre avril et juin 2019. ***Rappelant l'interdépendance entre les libertés publiques et les droits syndicaux, et soulignant le fait qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans le respect des droits humains fondamentaux et que l'exercice de la liberté syndicale n'est pas possible dans un climat de violence, de pressions, de craintes et de menaces à l'égard des responsables et des membres de ces organisations, la commission prie le gouvernement de faire de sérieux efforts pour veiller à ce que les entités de l'État et leurs fonctionnaires s'abstiennent de se livrer à des pratiques antisyndicales, notamment à des arrestations, détentions, à de la violence, à l'intimidation, au harcèlement et à l'ingérence dans les activités syndicales, afin de contribuer à un environnement favorable au plein exercice des droits syndicaux. La commission prie le gouvernement d'envisager d'émettre des directives à la police et aux forces armées à cet égard, et de dispenser une formation pour veiller à ce que toutes mesures prises pendant les manifestations respectent les libertés civiles fondamentales et les droits fondamentaux des travailleurs et des employeurs. En outre, la commission s'attend fermement à ce que toute accusation portée contre M. Anthony en rapport avec l'exercice de ses activités syndicales soit immédiatement abandonnée.***

Nomination des membres et fonctionnement du Conseil consultatif sur les relations de travail chargé d'examiner la législation du travail. Dans ses précédents commentaires, ayant pris note des préoccupations du FTUC selon lesquelles le gouvernement a systématiquement démantelé le tripartisme en supprimant ou en remplaçant la représentation tripartite dans un certain nombre d'organes par ses propres représentants, la commission avait demandé au gouvernement de communiquer des

informations détaillées sur la manière dont les membres de ces organes sont désignés dans ces instances et sur la qualité représentative des organisations qui apparaissent dans ces instances. La commission prend note de la réponse détaillée communiquée par le gouvernement au sujet de la nomination des membres de l'ERAB, de la Caisse nationale de prévoyance des Fidji, de l'Université nationale des Fidji, du Conseil des salaires et de Air Terminal Service (Fiji) Limited. La commission note également que le gouvernement a précisé que, outre l'ERAB, le Conseil consultatif national de la santé et de la sécurité au travail (NOHSAB) et le Conseil du centre national de placement (NECB) sont également de composition tripartite. Le gouvernement indique également qu'en ce qui concerne l'ERAB: i) le ministre de l'Emploi est l'autorité habilitée, et les représentants des travailleurs et des employeurs sont nommés parmi les personnes désignées par les organisations de travailleurs et d'employeurs; ii) la nomination des membres s'effectue dans le cadre d'un processus de consultation permettant une représentation élargie des travailleurs de différentes organisations; iii) il n'y a pas d'ingérence du gouvernement dans la désignation des représentants des partenaires sociaux; et iv) le mandat des membres de l'ERAB ayant pris fin en octobre 2019, les partenaires sociaux ont été invités à soumettre des candidats, et la Fédération du commerce et des employeurs des Fidji (FCEF) et le FTUC l'ont déjà fait fin octobre 2019. La commission constate néanmoins que, selon le FTUC, rien n'indique à quel moment la nomination des membres de l'ERAB aura lieu, malgré l'urgence de la situation, et que la CSI reste préoccupée par la manipulation gouvernementale des organes tripartites nationaux, réduisant ainsi la possibilité d'un véritable dialogue tripartite. ***La commission veut croire que le gouvernement s'abstiendra de toute ingérence indue dans la nomination et la désignation des membres de l'ERAB et d'autres organes tripartites, et qu'il veillera à ce que les partenaires sociaux puissent librement désigner leurs représentants. La commission espère que la nomination des membres de l'ERAB interviendra sans délai de manière à permettre à ce mécanisme de se réunir de nouveau et régulièrement afin de poursuivre l'examen de la législation du travail et de traiter efficacement toutes les questions encore en suspens dans ce domaine.***

Progrès accomplis dans l'examen de la législation du travail, comme convenu dans le rapport conjoint de mise en œuvre (JIR). La commission avait précédemment noté avec regret l'absence apparente de progrès dans la révision de la législation du travail, comme convenu dans le JIR, et avait prié instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin de mettre la législation en conformité avec la convention. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle plusieurs réunions ont eu lieu avec les partenaires tripartites et l'OIT, entre juin 2018 et août 2019, au cours desquelles il a été convenu qu'un certain nombre de questions relevant du JIR ont déjà été mises en œuvre et que les partenaires tripartites progressent correctement sur les questions en suspens concernant la révision de la législation du travail et la liste des services et industries essentiels malgré le boycott du FTUC et son retrait du dialogue tripartite au sein de l'ERAB en juin 2018, février et août 2019. La commission note que, selon le FTUC, le fait que le gouvernement mentionne un boycott montre clairement que des problèmes persistent dans le processus de nomination des membres de l'ERAB et témoigne du manque d'engagement réel du gouvernement à respecter les délais précédemment convenus qui avaient conduit au boycott. La commission prend note des résolutions adoptées lors de la 48e conférence biennale des délégués du FTUC, communiquées par le gouvernement dans son rapport supplémentaire: i) le FTUC maintient sa position sur le boycott de la participation à tout forum tripartite jusqu'à ce que soit reconnu son rôle d'acteur important avec un engagement de bonne foi; et ii) le FTUC exprime sa préoccupation quant au fait que le gouvernement ne respecte pas son engagement à ouvrir un véritable dialogue social et à prendre toute mesure positive pour réviser la législation du travail, et il dénonce la manière dont le ministère de l'Emploi, de la Productivité et des Relations industrielles a géré le processus de révision. La commission observe en outre que la CSI demande au gouvernement de revenir à la table des négociations avec les partenaires sociaux afin de mettre pleinement en œuvre le JIR et d'accorder des garanties aux participants au dialogue. Enfin, la commission se félicite que le gouvernement indique dans son rapport supplémentaire qu'un plan d'action détaillé assorti d'un calendrier a été élaboré avec le bureau de pays de l'OIT en septembre 2020 pour donner des orientations aux partenaires tripartites, et que le plan d'action énumère les questions à traiter afin de mettre en œuvre les recommandations des mécanismes de contrôle de l'OIT, notamment la reconvocation de l'ERAB, la matrice ERA, la réforme de la liste des services essentiels, la formation et la sensibilisation de la police aux libertés civiles et à la liberté d'association, ainsi que l'organisation de la mission de contacts directs. ***Compte tenu de ce qui précède, la commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ERAB reprenne ses travaux et poursuive l'examen de la législation du travail, comme convenu dans le JIR et le Plan d'action de septembre 2020, en vue de la mettre rapidement en conformité avec la convention, en tenant compte des commentaires de la commission mentionnés ci-après.***

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. La commission avait précédemment noté que les questions suivantes étaient toujours en suspens après l'adoption de la loi (modifiée) sur les relations d'emploi de 2016: déni du droit des gardiens de prison de se syndiquer (art. 3(2)) et pouvoir discrétionnaire excessif conféré au Greffier des syndicats

de déterminer si un syndicat satisfait aux conditions d'enregistrement établies par l'ERP (promulgation de 2007 sur les relations d'emploi) (ci-après ERA, art. 125(1)(a) tel que modifié). La commission note, d'une part, l'indication du gouvernement selon laquelle les partenaires tripartites se sont réunis en août 2019 pour débattre des amendements proposés et de toutes les clauses de la matrice de l'ERA, mais constate, d'autre part, que la CSI et le FTUC affirment qu'aucun progrès n'a été réalisé depuis lors et que la matrice approuvée par les partenaires tripartites est toujours en instance devant le bureau du Procureur général. ***En l'absence de progrès substantiels à cet égard, la commission prie instamment le gouvernement d'achever le processus d'examen sur la base de la matrice tripartite afin que les amendements nécessaires pour mettre la législation en pleine conformité avec la convention puissent être rapidement soumis au Parlement pour adoption.***

Article 3. Droit des organisations d'élire librement leurs représentants, d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. La commission avait précédemment noté que, conformément à l'article 185 de l'ERA, tel que modifié en 2015, la liste des secteurs d'activité considérés comme services essentiels incluait les suivants: i) les services énumérés à l'annexe 7 de l'ERP; ii) les industries nationales essentielles en vertu de l'ancien décret de 2011 sur les industries nationales essentielles (emploi) (ENID) (industrie financière, industrie des télécommunications, industrie de l'aviation civile et industrie des services publics) et les entreprises désignées correspondantes; et iii) le gouvernement, les autorités réglementaires, les autorités locales et les entreprises commerciales publiques (suite à l'adoption de la loi sur les entreprises publiques de 2019, appelées désormais entreprises publiques – une entité contrôlée par l'État et figurant à l'annexe 1 de la loi ou désignée comme telle par le ministre).

La commission se félicite de l'indication du gouvernement selon laquelle, comme convenu dans le JIR et avec l'assistance technique du Bureau, un atelier s'est tenu les 16 et 17 octobre 2019 avec la participation des partenaires tripartites afin d'examiner, évaluer et déterminer la liste des services et industries essentiels. La commission se félicite également du fait que, à l'issue de l'atelier, les parties tripartites sont convenues d'un plan d'action assorti d'un calendrier précis pour revoir la liste existante des services essentiels au sein de l'ERAB et engager des discussions en vue de restreindre les limitations au droit de grève aux services essentiels au sens strict du terme et aux fonctionnaires exerçant leur autorité au nom de l'État. Le gouvernement informe qu'il a reçu des propositions d'amendement des représentants des travailleurs et des employeurs et qu'il les examine actuellement. La commission note toutefois les préoccupations exprimées par le FTUC selon lesquelles, en raison de l'absence du ministre à l'atelier, toutes les décisions ont dû être envoyées au Bureau du Procureur général et que l'on continue de faire fi des délais sans aucune justification du retard en ce qui concerne la convocation des réunions pour finaliser la liste des industries nationales essentielles et la matrice de l'ERA.

La commission tient à réaffirmer que si certaines industries essentielles sont définies conformément à la convention, à savoir celles qui figuraient initialement à l'annexe 7 de l'ERP, d'autres industries dont la grève peut désormais être interdite en raison de l'inclusion de l'ENID dans l'ERA ne relèvent pas de la définition des services essentiels au sens strict du terme, notamment: les autorités gouvernementales réglementaires; les autorités locales, urbaines, municipales ou rurales; les travailleurs occupant des postes de direction; le secteur financier; les services de radio, de télévision et de radiodiffusion; l'industrie de l'aviation civile et les services aéroportuaires (sauf le contrôle de la circulation aérienne); les services publics en général; l'industrie du pin, de l'acajou et du bois, les secteurs métallurgique et minier, les services postaux et les entreprises publiques en général. La commission tient également à souligner que les dispositions qui interdisent le droit de grève en raison du risque d'atteinte à l'ordre public ou de conséquences économiques ne sont pas compatibles avec les principes liés au droit de grève. La commission rappelle toutefois que pour les services qui ne sont pas considérés comme essentiels au sens strict du terme mais pour lesquels des grèves d'une certaine ampleur et d'une certaine durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population ou dans les services publics d'importance fondamentale où il est important de répondre aux besoins fondamentaux des usagers, un service minimum négocié comme alternative possible à une interdiction totale des actions collectives par arbitrage obligatoire imposé pourrait être approprié. Le droit de grève peut également être limité pour les fonctionnaires, mais uniquement pour ceux qui exercent une autorité au nom de l'État. ***Compte tenu de l'étendue des services pour lesquels le droit des travailleurs à l'action collective peut être interdit, comme indiqué ci-dessus, la commission prie instamment le gouvernement de s'engager sérieusement et sans délai avec les partenaires sociaux pour revoir la liste des services essentiels, comme convenu dans le JIR et les plans d'action d'octobre 2019 et de septembre 2020, afin de limiter les restrictions au droit de grève aux services essentiels au sens strict et aux fonctionnaires exerçant une autorité au nom de l'État. La commission prie le gouvernement de communiquer des informations sur les progrès réalisés à cet égard.***

En outre, depuis plusieurs années, la commission prie le gouvernement de prendre des mesures pour revoir un nombre important de dispositions de l'ERA. En l'absence de tout progrès réalisé à cet égard,

la commission rappelle que les questions suivantes sont toujours en suspens: obligation faite aux dirigeants syndicaux d'être des salariés de la branche d'activité du secteur ou de la profession correspondante depuis au moins trois mois (art. 127(a) tel que modifié); interdiction faite aux étrangers de siéger dans les instances dirigeantes d'un syndicat (art. 127(d)); ingérence dans les règlements intérieurs des syndicats (art. 184); pouvoirs excessifs conférés au Greffe des syndicats d'inspecter à tout moment la comptabilité de ces organisations (art. 128(3)); dispositions qui peuvent entraver les actions revendicatives (art. 175(3)(b) et 180); arbitrage obligatoire (art. 169 et 170, art. 181(c) tel qu'amendé, et le nouvel art. 191BS (anciennement 191(1)(c)); peines d'emprisonnement prévues contre ceux qui organisent une grève illégale mais pacifique (art. 250 et 256(a)); dispositions susceptibles de faire obstacle à des actions collectives (art. 191BN); peines d'emprisonnement en cas d'organisation d'une grève pacifique (illégale voire légale) dans des services qualifiés d'essentiels (art. 191BQ(1), 256(a), 179 et 191BM); pouvoir discrétionnaire excessivement vaste octroyé au ministre pour la nomination et la destitution de la Cour d'arbitrage ainsi que la nomination de médiateurs, remettant en question l'impartialité des organes de règlement des différends (art. 191D, 191E, 191G et 191Y); et arbitrage obligatoire dans les services qualifiés d'essentiels (art. 191Q, 191R, 191S, 191T et 191AA). À cet égard, la commission note, au vu des résolutions adoptées lors de la 48e conférence biennale des délégués du FTUC, communiquées par le gouvernement dans son rapport supplémentaire, les préoccupations exprimées par le FTUC concernant l'inefficacité du tribunal d'arbitrage et des tribunaux du travail, ainsi que la nécessité d'améliorer le système actuel de règlement des différends afin d'éponger les retards considérables dans la résolution des litiges. ***La commission prie donc instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour réviser les dispositions susmentionnées de l'ERA, conformément à l'accord conclu dans le JIR et en consultation avec les organisations nationales de travailleurs et d'employeurs, en vue de les modifier, afin de mettre la législation en pleine conformité avec la convention.***

Décret (modificatif) sur l'ordre public (POAD). En ce qui concerne ses précédents commentaires concernant l'application pratique du POAD, la commission note que le gouvernement réitère simplement que le POAD facilite le maintien de l'ordre public et que l'autorisation préalable est nécessaire pour assurer l'exercice des fonctions administratives et la mise à disposition d'agents de la force publique pour maintenir l'ordre. Tout en notant que le gouvernement fait état de deux cas, en octobre 2017 et janvier 2018, dans lesquels le FTUC a obtenu l'autorisation de défiler, la commission note que, selon le FTUC, ses récentes demandes de défiler de mai, août et novembre 2019 ont toutes été refusées. La CSI et le FTUC dénoncent le fait que l'autorisation des réunions syndicales et des rassemblements publics continue d'être arbitrairement refusée et que l'article 8 du POAD est de plus en plus invoqué pour s'ingérer dans les réunions et assemblées syndicales, les empêcher ou les entraver. ***La commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour mettre l'article 8 du POAD en conformité avec la convention, en abrogeant ou en modifiant complètement cette disposition afin de garantir que le droit de réunion puisse être exercé librement.***

Décret sur les partis politiques. La commission avait précédemment noté que, en vertu de l'article 14 du décret de 2013 sur les partis politiques, il est interdit aux personnes exerçant des fonctions dans une organisation d'employeurs ou de travailleurs d'être membres ou d'exercer une fonction dans un parti politique ou d'avoir une activité politique, y compris par le seul fait d'exprimer un soutien politique ou une opposition à un parti politique; et que les articles 113(2) et 115(1) du décret électoral interdisent à tout fonctionnaire de mener des activités de campagne ainsi qu'à toute personne, entité ou organisation bénéficiaires d'un financement ou d'une assistance d'un gouvernement étranger, d'une organisation intergouvernementale ou non gouvernementale de s'engager dans, participer à ou conduire une campagne (y compris d'organiser des débats, des forums publics, des réunions, des interviews, des décisions ou de publier des documents) en rapport avec les élections. Dans ses précédents commentaires, la commission avait en outre noté que le décret relatif aux partis politiques était indûment restrictif en ce qu'il interdisait l'appartenance à un parti politique ou toute manifestation de soutien ou d'opposition politique de la part des responsables d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, et elle avait prié le gouvernement de prendre à nouveau des mesures pour modifier les dispositions ci-dessus, en consultation avec les organisations nationales représentatives des travailleurs et des employeurs. ***Notant que le gouvernement ne communique aucune nouvelle information et notant les préoccupations de la CSI concernant les effets restrictifs du décret relatif aux partis politiques sur les activités syndicales légitimes, la commission réitère sa demande à cet égard.***

Article 4. Dissolution et suspension des organisations par l'autorité administrative. La commission prend note des allégations de la CSI selon lesquelles, en février 2020, le gouvernement a suspendu cinq syndicats pour défaut de présentation de leurs rapports annuels vérifiés et a indiqué que ces syndicats risquaient des sanctions et la radiation de leur enregistrement s'ils continuaient à ne pas respecter la législation (le syndicat des employés de Hot Bread Kitchen, l'association des travailleurs maritimes des Fidji, le syndicat national des travailleurs *I-taukei* de Viti, l'association du groupe des travailleurs et charpentiers salariés de BPSS Co Limited et le syndicat des travailleurs du conseil fiduciaire des terres *I-*

taukei). Selon la CSI, ces mesures arbitraires représentent une tentative évidente d'éliminer les syndicats indépendants et la législation ne fournit pas de garanties suffisantes pour que les syndicats puissent fonctionner sans ingérence indue des autorités, comme le démontre l'article 128(3) de l'ERA, qui donne au greffier le pouvoir excessif de demander à tout moment au trésorier des comptes détaillés et certifiés. La commission note que le gouvernement réfute cette allégation comme étant sans fondement et fausse et affirme que toute suspension de l'activité syndicale se fait conformément à l'article 133(2) de l'ERA. En ce qui concerne les syndicats mentionnés, le gouvernement déclare que: i) en juin 2019, le greffier a adressé des avis à 11 syndicats pour défaut de soumission de leur déclaration annuelle au titre de l'article 129 de l'ERA; en août 2019, le greffier a adressé un rappel; et en septembre 2019, sept syndicats, qui n'avaient pas rectifié leur manquement, ont reçu un avis de suspension; ii) l'avis de suspension donnait aux syndicats deux mois pour justifier la raison pour laquelle leur enregistrement ne devait pas être suspendu; iii) malgré l'avis, quatre syndicats n'ont pas rectifié leur infraction et, en juin 2020, le greffier a publié un avis de suspension concernant les quatre syndicats; et iv) les syndicats ont de nouveau eu deux mois pour rectifier leur infraction et le greffier n'a annulé que l'enregistrement des syndicats qui n'avaient pas répondu à l'avis, tandis que les trois autres syndicats suspendus ont pu soumettre leur rapport annuel. Le gouvernement ajoute qu'il y a actuellement 46 syndicats actifs aux Fidji, qui mènent librement leurs activités et que le greffier n'a pas le pouvoir de leur dicter comment opérer ou fonctionner en vertu de leur constitution, ce qui garantit aux syndicats une liberté absolue de gérer leurs affaires. La commission prend bonne note des mesures prises par le Greffier avant de suspendre ou d'annuler l'enregistrement des syndicats susmentionnés et rappelle qu'en vertu de l'article 139 de l'ERA, un syndicat peut faire appel d'une décision de suspension ou d'annulation d'enregistrement auprès du tribunal compétent. ***Rappelant en outre toutefois que la dissolution et la suspension des organisations syndicales constituent des formes extrêmes d'ingérence et devraient être réservées aux violations graves de la loi après avoir épuisé d'autres possibilités ayant des effets moins graves pour les organisations, et notant les allégations de la CSI selon lesquelles ces mesures constituent une tentative d'éliminer les syndicats indépendants, la commission prie le gouvernement d'envisager, en consultation avec les organisations les plus représentatives, l'adoption toute mesure appropriée pour garantir que les procédures de suspension ou d'annulation de l'enregistrement des syndicats sont, tant en droit qu'en pratique, pleinement conformes aux garanties énoncées dans la convention.***

Document nº 196

CIT, 110e session, 2022, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 99-100 (Albanie)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2022

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
110e session, 2022

Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles

Albanie

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1957)

La commission prend note des commentaires du gouvernement en réponse aux observations de la Confédération syndicale internationale (CSI), reçues en 2020, dénonçant la persistance de restrictions au droit des travailleurs de créer des syndicats. La commission observe que le Comité de la liberté syndicale (cas n° 3388) examine actuellement ces questions. ***Notant que le gouvernement n'a pas fourni ses commentaires sur les observations de la CSI reçues en 2019, qui faisaient état de violations des droits syndicaux dans la pratique, la commission le prie à nouveau de communiquer ses commentaires à ce sujet.***

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs étrangers de se syndiquer. Faisant suite à ses précédents commentaires sur l'exercice des droits syndicaux par tous les travailleurs étrangers, quel que soit leur statut de résidence, la commission note que le gouvernement indique dans son rapport que la loi sur les étrangers (n° 108 de 2013), telle que modifiée par la loi n° 13 de 2020, n'indique pas si les étrangers qui n'ont pas de permis de travail ont le droit de se syndiquer. La commission note que la loi n° 13 de 2020 n'a pas modifié l'article 70 de la loi sur les étrangers, qui prévoit que les travailleurs étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent jouissent des droits économiques et sociaux dans les mêmes conditions que les nationaux. La commission note également que le gouvernement n'a pas fourni d'information sur l'exercice par les travailleurs étrangers des droits syndicaux dans la pratique. ***La commission prie le gouvernement de prendre sans délai les mesures nécessaires, y compris d'envisager d'éventuelles modifications législatives, pour garantir que tous les travailleurs étrangers, qu'ils soient ou non titulaires d'un permis de séjour ou de travail, bénéficient des droits syndicaux prévus par la convention, en particulier du droit de s'affilier à des organisations qui défendent leurs intérêts en tant que travailleurs. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tout progrès réalisé à cet égard.***

Article 3. Droit des organisations d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action. Dans ses commentaires précédents, la commission avait prié le gouvernement d'indiquer les dérogations légales au droit de grève autres que celles prévues à l'article 35 de la loi sur les fonctionnaires (n° 152 de 2013), et de prendre les mesures nécessaires pour que la législation soit modifiée de manière à ne pas restreindre indûment le droit des syndicats d'organiser leur activité pour défendre les intérêts des travailleurs. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle l'exercice du droit de grève par les fonctionnaires doit être pleinement conforme à l'article 35 de la loi sur les fonctionnaires, ainsi qu'aux règlements énoncés dans le Code du travail qui portent sur l'exercice de ce droit, qui prévoient la possibilité d'exiger des services minimums dans les services essentiels, comme l'approvisionnement en eau et en électricité, ainsi que dans d'autres services revêtant une importance fondamentale pour la population. La commission note que l'article 35 de la loi sur les fonctionnaires reste en vigueur et n'autorise pas le droit de grève dans un certain nombre de services qui recouvrent à la fois des services essentiels au sens strict du terme (tels que l'approvisionnement en eau et en électricité), ainsi que des services qui peuvent ne pas être considérés comme des services essentiels au sens strict du terme – à savoir les transports et la télévision publique. La commission rappelle à cet égard que si le droit de grève peut être restreint pour les fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État, en ce qui concerne les autres fonctionnaires et les services qui ne sont pas considérés comme essentiels au sens strict du terme, mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence

de la population, ou dans les services publics d'importance primordiale, dans lesquels il est important d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers, l'introduction d'un service minimum négocié, comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève, pourrait être appropriée (voir Étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 129 et 136). ***La commission prie le gouvernement d'indiquer si les fonctionnaires n'exerçant pas des fonctions d'autorité au nom de l'État et travaillant dans les services de transport et de télévision publique peuvent exercer le droit de grève, sous réserve de l'introduction éventuelle d'un service minimum. Si ces fonctionnaires ne sont pas en mesure d'exercer ce droit, la commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier la législation en tenant compte de ce qui précède.***

Document nº 197

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 289-291 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1949)

Commentaire précédent

La commission prend note des observations formulées par la Confédération des syndicats (TUC), reçues le 31 août 2022, qui font référence aux questions examinées ci-dessous par la commission.

La commission a précédemment prié le gouvernement de commenter les allégations relatives à la surveillance policière des syndicats et des syndicalistes soumises par la TUC en 2018. Elle note les indications du gouvernement selon lesquelles l'exercice des pouvoirs d'investigation secrète en vertu de la loi de 2016 sur les pouvoirs d'investigation (IPA) et de la loi de 2000 sur la réglementation des pouvoirs d'investigation (RIPA) est soumis à de nombreuses garanties rigoureuses et à une solide supervision indépendante, et n'a lieu que s'il est nécessaire pour des motifs légaux spécifiques, proportionné au résultat recherché et que les informations requises ne peuvent pas être raisonnablement obtenues par des moyens moins intrusifs. Le gouvernement souligne qu'il ne serait donc jamais nécessaire et proportionné d'utiliser les pouvoirs d'investigation dans le seul but d'interférer avec une activité syndicale légitime. Il ajoute que la RIPA accorde aux victimes de l'exercice abusif de pouvoirs d'investigation secrète un recours devant le tribunal des pouvoirs d'investigation (IPT) pour obtenir réparation. Le gouvernement déclare en outre qu'il existe un commissaire aux pouvoirs d'investigation qui exerce un contrôle indépendant sur les pouvoirs d'investigation et a pour mandat de vérifier, d'inspecter et de signaler l'utilisation de ces pouvoirs par les autorités. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle une institution dénommée Enquête sur les opérations policières secrètes *(UndercoverPolicingInquiry)* a été créée en 2015 pour enquêter et faire rapport sur les opérations policières sous couverture menées en Angleterre et au Pays de Galles depuis 1968 et sur leurs effets sur les individus en particulier et le public en général. Un certain nombre de syndicats et de membres de syndicats ont obtenu le statut de participant principal à l'Enquête. ***La commission s'attend à ce que l'enquête soit conclue dans un avenir très proche et prie le gouvernement de fournir des informations sur les conclusions auxquelles il sera parvenu en ce qui concerne les allégations susmentionnées.***

Article 3 de la convention. *Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes*. Dans son précédent commentaire, la commission a prié le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises pour faciliter le vote électronique *(eballoting)* pour les scrutins organisés pour la tenue d'une grève. La commission note les indications de la TUC et du gouvernement selon lesquelles l'examen du vote électronique mené en 2017 a débouché sur certaines recommandations, notamment des projets pilotes de vote électronique dans des domaines non législatifs dans un premier temps. Selon le gouvernement, des consultations en table ronde sur les recommandations ont été organisées à la fois avec des experts et avec les syndicats. Le gouvernement indique que des détails seront fournis après la finalisation de son examen des recommandations. ***La commission espère que ce travail sera achevé sans plus tarder et que le gouvernement fournira des informations à ce sujet dans son prochain rapport.***

La commission a aussi prié précédemment le gouvernement de revoir l'article 3 de la loi de 2016 sur les syndicats en concertation avec les partenaires sociaux afin de s'assurer que l'exigence d'un appui

de 40 pour cent de l'ensemble des travailleurs pour un scrutin sur la déclaration d'une grève ne s'applique pas aux secteurs de l'éducation et des transports. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle la loi, y compris les seuils pour les scrutins, sera réexaminée avec les partenaires sociaux à l'avenir. La TUC indique que l'exigence du seuil de 40 pour cent aux deux secteurs susmentionnés entraîne dans les faits une exigence d'appui de 80 pour cent des voix si seulement 50 pour cent des membres votent, et constitue un obstacle important à l'exercice par les membres du syndicat de leur droit de grève. ***La commission prie instamment le gouvernement de revoir sans plus tarder avec les partenaires sociaux l'article 3 de la loi sur les syndicats afin de garantir que l'appui de 40 pour cent de l'ensemble des travailleurs n'est pas requis pour un scrutin de grève dans les secteurs de l'éducation et des transports.***

Dans son précédent commentaire, la commission a prié le gouvernement de fournir des informations sur la pratique consistant à notifier à la police: l'identité des militants; les détails de toute réclamation que pourraient susciter le traitement de cette information ou son impact sur les grèves légales; et des informations sur l'inscription sur des listes noires des personnes ayant participé à des piquets de grève légaux. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle la loi sur les syndicats, y compris les dispositions relatives aux exigences en matière de piquets de grève, sera révisée à l'avenir, et le gouvernement prendra en considération les commentaires de la commission. Le gouvernement indique qu'il ne dispose pas d'informations sur l'inscription sur une liste noire de personnes ayant participé à des piquets de grève légaux, mais ajoute que des plaintes contre l'inscription sur une liste noire peuvent être déposées devant le tribunal du travail dans les trois mois suivant la commission de l'infraction, ou plus tard à la discrétion du tribunal. Le gouvernement ajoute que l'utilisation des données personnelles est protégée par la loi de 2018 sur la protection des données, les infractions à cette loi faisant l'objet d'enquêtes de la part de l'Office du commissaire à l'information. La commission prend note de l'allégation de la TUC selon laquelle des restrictions supplémentaires sont prévues. ***La commission prie à nouveau le gouvernement de fournir des informations sur l'application de cette notification à la police dans la pratique, y compris sur toute plainte déposée en rapport avec les informations traitées ou leurs effets sur les activités syndicales légales, et toute information sur l'inscription sur une liste noire de personnes participant à des piquets de grève légaux. Elle prie également le gouvernement de fournir des informations sur les restrictions supplémentaires prévues, le cas échéant.***

La commission a en outre précédemment prié le gouvernement d'examiner en concertation avec les partenaires sociaux les effets des articles 16 à 20 de la loi sur les syndicats afin d'assurer que l'extension des pouvoirs conférés à l'autorité chargée de l'enregistrement n'interfère pas avec les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs que leur confère *l'article 3* de la convention. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle les réformes relatives à l'autorité chargée de l'enregistrement ont été mises en œuvre en avril 2022, après concertation avec les partenaires sociaux en juin et juillet 2021, en plus des consultations de 2017 sur la taxe. Le gouvernement indique qu'aucune consultation n'était nécessaire en ce qui concerne les nouveaux pouvoirs proposés pour l'autorité chargée de l'enregistrement, puisque ceux-ci étaient stipulés dans la loi sur les syndicats. Tout en prenant note de l'indication du gouvernement selon laquelle la nouvelle législation alignerait les pouvoirs de l'autorité chargée de l'enregistrement sur ceux d'autres organismes de réglementation et donnerait confiance à la fois aux membres des syndicats et au grand public, la commission prend note de l'indication de la TUC selon laquelle les modifications rendraient les syndicats vulnérables à l'ingérence de non-membres, y compris des employeurs ou des groupes militants hostiles, en particulier pendant les conflits du travail légitimes. La TUC ajoute que la consultation de 2017 était une consultation générale invitant le grand public à contribuer et non un examen spécifique avec les partenaires sociaux. La commission prend note des préoccupations de la TUC selon lesquelles les modifications entravent et gênent les syndicats dans leurs fonctions essentielles, car elles accordent à l'autorité chargée de l'enregistrement une discrétion indue dans l'exercice de ses pouvoirs alors que le seuil d'exercice des

pouvoirs est extrêmement bas et que leur portée est incertaine. Les modifications confèrent à l'autorité chargée de l'enregistrement le pouvoir d'agir sur la base de la plainte d'un tiers, ce qui, selon la TUC, pourrait créer un risque d'ingérence dans le fonctionnement des syndicats, et d'exiger des documents contenant des informations sensibles qui sont protégées par les lois sur la protection des données. La TUC indique en outre que les modifications permettent d'imposer des sanctions financières indûment élevées en cas d'infraction à la loi, et qu'aucun plafond n'est fixé à la taxe nouvellement instaurée qui oblige les syndicats à couvrir la majorité des coûts de l'autorité chargée de l'enregistrement***. La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires sur les observations de la TUC, ainsi que des informations détaillées sur la réforme mise en œuvre en ce qui concerne les nouveaux pouvoirs d'enquête de l'autorité chargée de l'enregistrement, les sanctions financières qui peuvent être imposées, le montant de toutes les sanctions qui ont été imposées depuis avril 2022, et le plafond du prélèvement instauré.***

La commission soulève d'autres questions dans une demande adressée directement au gouvernement.

Document n° 198

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 174-175 (Nicaragua)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Nicaragua (ratification: 1967)

Se référant à ses commentaires antérieurs, la commission prend note des informations contenues dans le rapport du gouvernement.

Elle note en particulier avec satisfaction que le droit de grève qui avait été suspendu par plusieurs décrets successifs portant loi d'urgence nationale a été rétabli par le décret no 1480 du 6 août 1984.

La commission avait également formulé des commentaires à propos de plusieurs dispositions du Code du travail et du règlement sur les associations professionnelles qui portaient sur les points suivants:

- exclusion des travailleurs indépendants des secteurs urbains et ruraux, des personnes qui travaillent dans les ateliers familiaux et des fonctionnaires publics du champ d'application du Code du travail (art. 2, 3, 9 et 175 du code);
- exigence de la majorité absolue des travailleurs d'une entreprise ou d'un centre de travail pour constituer un syndicat (art. 189 du code);
- interdiction générale des activités politiques aux syndicats (art. 204 b) du code);
- limitations du droit de grève (art. 225, alinéa 3), 228, alinéa 1), et 314 du code);
- possibilité d'obliger les dirigeants syndicaux à montrer les livres et registres au syndicat sur la demande de l'un quelconque des membres du syndicat (art. 36 du règlement).

La commission rappelle qu'au cours des contacts directs qui avaient eu lieu entre les autorités nationales et un représentant du Directeur général, en décembre 1983, les autorités avaient indiqué que les articles 204 b), 225 et 314 pourraient être modifiés dans le sens souhaité par la commission.

La commission note avec intérêt les informations communiquées par le gouvernement dans son rapport selon lesquelles, pour mettre la législation en conformité avec la convention, le gouvernement envisage de modifier l'article 189 du code pour reconnaître la possibilité du pluralisme syndical au sein de l'entreprise et de modifier l'article 204 b) du code pour supprimer l'interdiction des activités politiques aux syndicats. Il envisage également de modifier l'article 36 du règlement sur les associations syndicales en exigeant que la demande de montrer les livres et registres des syndicats soit déposée par au moins 10 pour cent des membres du syndicat.

La commission prend également bonne note de ce qu'aux termes de l'article 187 du Code du travail les travailleurs au service de l'Etat, qu'ils soient des ouvriers ou des employés (sauf ceux dont les charges ont un caractère public), jouissent des mêmes prestations que celles que le code établit pour les travailleurs du secteur privé.

En ce qui concerne les travailleurs indépendants des secteurs urbains ou ruraux et les travailleurs des ateliers familiaux, la commission note que, selon le gouvernement, bien que ces personnes soient exclues du Code du travail qui régit les relations entre les employeurs et les travailleurs, cette exclusion n'empêche pas ces personnes de former des syndicats. Le gouvernement ajoute que le droit de fonder des associations professionnelles est reconnu à toutes les personnes par le Statut des droits et garanties des Nicaraguayens (art. 24) et que l'article 5 du règlement sur les associations

professionnelles décrit les associations sociales et professionnelles comme des groupements dont le but est de promouvoir une aide mutuelle entre les ouvriers et les paysans même si ceux-ci ne sont pas dans une relation ouvrier-employeur. La commission prend également bonne note de ces explications.

La commission observe cependant avec regret que le gouvernement souhaite maintenir en l'état les articles 225, 228 et 314 du Code du travail relatifs aux limitations du droit de grève. Selon le gouvernement, il est nécessaire de maintenir l'exigence d'une majorité de 60 pour cent pour déclencher une grève, d'interdire les grèves dans les professions rurales lorsque les produits risquent de se détériorer si l'on n'en dispose pas immédiatement et d'être en mesure de mettre fin à une grève qui a duré trente jours par l'arbitrage obligatoire si aucun règlement n'a eu lieu après la date d'autorisation de la grève.

A cet égard, la commission se doit de signaler que le recours à la grève est un des moyens essentiels dont doivent pouvoir disposer les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts et que les limitations à la grève ne sont acceptables que dans la fonction publique pour les travailleurs exerçant des prérogatives de puissance publique et dans les services ou secteurs essentiels au sens strict du terme, à savoir ceux dont l'interruption risque de mettre en danger dans tout ou partie de la population la vie, la santé ou la sécurité de la personne.

En conséquence, la commission invite le gouvernement à reconsidérer sa position sur ces points pour permettre qu'une simple majorité des votants concernés par un conflit du travail dans une unité de négociation (et non 60 pour cent des travailleurs) puisse valablement déclencher une grève, et pour assurer que le recours à l'arbitrage pour mettre fin à une grève n'intervienne qu'à la demande des deux parties ou lorsque la grève affecte un service essentiel au sens strict du terme.

La commission exprime l'espoir qu'une législation conforme à la convention sera adoptée dans un proche avenir et prie le gouvernement de la tenir informée de tout progrès intervenu dans ce domaine.

Document n° 199

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 232-233 (Honduras)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Honduras (ratification: 1956)

La commission prend note du rapport du gouvernement et des discussions qui ont eu lieu à la Commission de la Conférence en 1991.

La commission rappelle au gouvernement les articles du Code du travail qui doivent être modifiés afin d'être mis en conformité avec la convention:

- modification de l'article 2 du Code du travail, afin d'étendre expressément le droit d'affiliation syndicale aux travailleurs des exploitations agricoles ou d'élevage qui n'occupent pas de façon permanente plus de 10 travailleurs, et cela afin d'harmoniser cette disposition avec l'article 2 de la convention;
- modification de l'article 472 du Code qui, contrairement à l'article 2 de la convention, n'admet pas l'existence, au sein d'une même entreprise ou institution ou d'un même établissement, de plus d'un syndicat d'entreprise et qui dispose qu'au cas où il existerait plusieurs syndicats, seul subsistera celui qui compte le plus grand nombre d'affiliés;
- modification de l'article 510, qui dispose, contrairement à l'article 3, que les dirigeants syndicaux doivent exercer normalement, au moment de l'élection, et l'avoir exercé pendant plus de six mois au cours de l'année précédente, la profession ou le métier représenté par le syndicat;
- harmonisation de l'article 537 du Code avec l'article 6, selon lequel les fédérations et confédérations n'ont pas le droit de déclarer la grève, et de son article 541, qui prescrit que les dirigeants de fédérations ou confédérations doivent avoir exercé la profession ou le métier correspondant pendant plus d'un an avant leur élection;
- modification des dispositions qui établissent l'exigence d'une majorité des deux tiers d'une assemblée générale d'un syndicat pour déclarer une grève (articles 495 et 563 du Code);
- exigence d'une autorisation du gouvernement ou d'un préavis de six mois pour la suspension ou la paralysie du travail dans les services publics qui ne dépendent pas directement ou indirectement de l'Etat (article 558). Cette disposition est criticable dans la mesure où elle s'applique à certains services, comme les transports ou les services en rapport avec le pétrole, qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne;
- pouvoir du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale de mettre fin à un litige entre employeurs et travailleurs, à la demande de l'une quelconque des parties, dans les services

d'exploitation, de raffinage, de transport et de distribution du pétrole (article 555, paragraphe 2, du Code).

La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement, selon lesquelles un premier séminaire de réforme du Code du travail a été organisé avec la participation de délégués des organisations syndicales, de représentants du Conseil hondurien de l'entreprise privée et des directeurs généraux du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, et un projet intitulé "Modernisation et renforcement institutionnel de l'administration du travail à l'appui du programme de réorganisation économique" a été mis en place pour moderniser, actualiser et développer la législation du travail afin de la rendre plus conforme à la Constitution de la République de 1982 et aux conventions internationales du travail ratifiées.

La commission constate toutefois avec regret que, bien qu'elle fasse observer au gouvernement depuis de nombreuses années que divers points du Code du travail en vigueur doivent être modifiés pour être mis en conformité avec les dispositions de la convention, les réformes nécessaires n'ont pas encore été réalisées.

Dans ces conditions, la commission veut croire que le gouvernement examinera attentivement les observations qu'elle a formulées, exprime le ferme espoir, une nouvelle fois, qu'il prendra les mesures nécessaires pour donner pleine application à la convention et le prie de l'informer de toute évolution qui se produirait dans ce sens.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 79e session.]

Document nº 200

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 237-238 (Nicaragua)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Nicaragua (ratification: 1967)

La commission prend note du rapport du gouvernement et constate qu'il fournit des informations sur l'application des recommandations formulées par la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte formulée contre le Nicaragua au sujet de l'application des conventions nos 87, 98 et 144.

La commission note avec intérêt, en ce qui concerne les informations portant sur le paragraphe 541 (modification et mise à jour de la loi sur le fonctionnement de la police, du Code de la police et du Code d'instruction criminelle) du rapport de la Commission d'enquête, que, l'Assemblée nationale ayant promulgué la loi no 124 du 25 juillet 1991 sur la réforme de la procédure pénale qui dispose que les magistrats locaux connaissent des infractions pénales et sont habilités à appliquer des sanctions en la matière et que les magistrats de district connaissent des délits punissables de peines plus graves que les peines correctionnelles, un jugement ne peut être rendu tant qu'un tribunal de jurés (Tribunal de Jurados) ne s'est pas prononcé. La commission note la déclaration du gouvernement selon laquelle il n'envisage pas de promulguer une législation sur les moyens de communication sociale, étant donné qu'il existe la liberté absolue de recevoir des informations et de les divulguer sans limitations.

De même, la commission note avec satisfaction la déclaration du gouvernement à propos de la recommandation de la Commission d'enquête sur les expropriations (paragraphe 542 du rapport de la Commission

d'enquête), selon laquelle les propriétés ont été restituées aux dirigeants du COSEP.

La commission prend dûment note de ce que le gouvernement a élaboré un projet de Code du travail, compte tenu des observations de la commission d'experts, de la Commission d'enquête et des conseils fournis par le BIT. En outre, en ce qui concerne les consultations tripartites prévues par la convention no 144, la commission prend note de la déclaration du gouvernement selon laquelle le tripartisme s'est étendu à plusieurs activités de nature professionnelle.

La commission rappelle à ce propos au gouvernement ses observations sur certaines dispositions ou omissions de la législation qui ne sont pas conformes à la convention. En particulier, la commission s'était référée à la nécessité de:

- garantir, par une disposition spécifique, le droit d'association des fonctionnaires, des travailleurs indépendants des secteurs urbain et rural, et des personnes travaillant dans les ateliers familiaux pour la défense des intérêts professionnels de leurs mandants;
  supprimer l'exigence de la majorité absolue des travailleurs d'une entreprise ou d'un centre de travail pour constituer un syndicat (article 189 du Code du travail);
- modifier la disposition sur l'interdiction générale des activités politiques aux syndicats (article 204 b) du code);
- modifier l'obligation faite aux dirigeants syndicaux de présenter les livres et registres du syndicat à l'autorité du travail sur la demande de l'un quelconque des membres du syndicat (article 36 du règlement sur les associations professionnelles);
  lever les limitations excessives à l'exercice du droit de grève, comme l'exigence de 60 pour cent des travailleurs pour déclencher une grève, l'interdiction des grèves dans les professions rurales lorsque les produits risquent de se détériorer si l'on n'en dispose pas immédiatement, et la possibilité pour les autorités de mettre fin à une grève qui a duré trente jours par l'arbitrage obligatoire si aucun règlement n'a eu lieu après la date d'autorisation de la grève (articles 225, 228 et 314 du code).

La commission demande au gouvernement de lui faire parvenir une copie du projet susmentionné. Les questions soulevées revêtant une grande importance et la commission insistant à ce propos depuis de nombreuses années, elle exprime le ferme espoir que, à sa prochaine session, elle pourra constater des résultats concrets en ce qui concerne la mise en conformité de la législation avec la convention, et que le futur Code du travail tiendra compte des recommandations formulées par la Commission d'enquête dans son rapport (paragraphes 543 et 544).

Document n° 201

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 251-252 (Trinité-et-Tobago)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Trinité-et-Tobago (ratification: 1963)

La commission prend note du rapport du gouvernement et rappelle que ses observations précédentes portaient sur les points suivants:

1. la nécessité de modifier des dispositions qui privilégient les associations enregistrées, sans prévoir de critères objectifs et préétablis de détermination de l'association la plus représentative (art. 24 3) de la loi sur la fonction publique,

art. 28 de la loi sur le Service du feu et art. 26 de la loi sur le Service pénitentiaire);

2. la nécessité de modifier l'article 59 4) a) de la loi sur les relations professionnelles, telle qu'amendée en 1978, afin de permettre à la majorité simple des votants (à l'exclusion des travailleurs n'ayant pas pris part au vote) d'une unité de négociation de pouvoir déclencher une grève;

3. la nécessité de modifier les articles 61 et 65 de la même loi, afin de garantir que tout recours du ministère du Travail ou de l'une des parties seulement au tribunal pour faire cesser une grève soit limité aux cas de grève dans les services essentiels au sens strict du terme, à savoir ceux dans lesquels la grève mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne, ou en cas de crise nationale aiguë.

Dans son rapport, le gouvernement indique que la commission de haut niveau chargée d'entreprendre une révision totale de toutes les lois sur les services et de leurs règlements d'application a accompli un travail considérable. En particulier, le projet de loi modificatrice de 1990 sur le Service du feu et le projet de loi modificatrice de 1990 sur le Service pénitentiaire, qui modifient tous deux les lois sur les services en question dans le sens des observations de la commission d'experts, ont été mis au point après des consultations approfondies avec les associations intéressées et devraient être soumis prochainement à l'approbation du gouvernement. En outre, un avant-projet de loi modificatrice sur la fonction publique a été présenté à l'Association des services publics, avant l'ouverture des discussions sur ce texte.

La commission espère que le gouvernement sera en mesure d'indiquer dans son prochain rapport que les projets de lois susmentionnés auront été adoptés et, dans l'affirmative, de fournir copie desdites modifications.

Le gouvernement déclare qu'il envisage toujours sérieusement de modifier les articles 59 4) a) et 65 de la loi sur les relations professionnelles, chapitre 88:01, dans le sens suggéré par la commission. Il étudie également les commentaires de cette dernière concernant la modification apportée à l'article 61 de la même loi par la promulgation de la loi no 5 de 1987.

La commission espère vivement que le gouvernement mettra en oeuvre la législation dans le sens qu'elle suggère depuis de nombreuses années et prie à nouveau instamment le gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises pour mettre la législation en conformité avec la convention.

En outre, compte tenu des commentaires formulés par l'Association du personnel de la Banque centrale de Trinité-et-Tobago dans une lettre datée du 7 novembre 1990 au sujet de l'insuffisance de l'application de la convention dans ce secteur, le gouvernement indique que dans le cadre d'une révision de la loi de 1964 sur la Banque centrale, à laquelle il procède actuellement, il sera envisagé de mettre en place un mécanisme approprié pour examiner les réclamations des employés de la Banque centrale.

La commission prie le gouvernement de la tenir informée, dans son prochain rapport, de tout fait nouveau à cet égard.

Document nº 202

CIT, 109e session, 2021, Rapport III/Addendum (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 78-79 (Arménie)

Organisation internationale du Travail

Rapport III/Addendum (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2021

Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2021

Arménie

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 2006)

La commission prend note des observations de l'Union républicaine des employeurs d'Arménie (RUEA) et de la Confédération des syndicats d'Arménie (CTUA), jointes au rapport du gouvernement, qui font référence aux questions soulevées par la commission ci-après. La commission prend également note des observations de la CTUA reçues le 30 septembre 2020, qui portent sur les questions soulevées par la commission ci-après, et sur l'application de la convention dans la pratique. ***La commission prie le gouvernement de communiquer ses commentaires à ce sujet.***

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations et de s'y affilier. La commission avait précédemment prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier la Constitution et la loi sur les syndicats de façon à ce que les catégories suivantes de travailleurs puissent constituer les organisations de leur choix et s'y affilier: i) les employés du bureau du procureur, les juges et les membres de la Cour constitutionnelle; ii) les employés civils de la police et des services de sécurité; iii) les travailleurs indépendants; iv) les membres des professions libérales; et v) les travailleurs de l'économie informelle. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle des modifications à la Constitution ont été adoptées le 6 décembre 2015. La commission note avec ***intérêt*** qu'en vertu de l'article 45, paragraphe 1, de la Constitution telle que modifiée, toute personne jouit du droit de liberté syndicale, y compris du droit de constituer des organisations syndicales et de s'y affilier.

La commission prend également note de l'indication du gouvernement selon laquelle la question de la modification de la loi sur les syndicats sera examinée avec les partenaires sociaux mais que le droit du personnel civil des services de police et de sécurité de s'affilier à des syndicats n'est restreint ni par l'article 6 de la loi sur les syndicats, ni par la loi sur les services de police ni par la loi sur le service dans les organismes de la sécurité nationale. La commission note toutefois qu'il découle de l'article 6 de la loi sur les syndicats, telle que modifiée en 2018, que seules les personnes liées par un contrat de travail peuvent se syndiquer et que, conformément au paragraphe 3 de cet article, les agents des forces armées, de la police, de la sécurité nationale et du ministère public, ainsi que les juges, y compris les juges de la Cour constitutionnelle, ne peuvent pas être membres d'une organisation syndicale. La commission rappelle à nouveau que tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, doivent avoir le droit de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. Elle rappelle en outre que les seules exceptions autorisées concernent les membres de la police et des forces armées. Elle estime toutefois que les civils employés dans ces services devraient avoir le droit de constituer des organisations et de s'y affilier pour promouvoir et défendre leurs intérêts. ***La commission prie donc instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier la loi sur les syndicats afin que les employés du ministère public, les juges (y compris les juges de la Cour constitutionnelle), le personnel civil de la police et des services de sécurité, les travailleurs indépendants, les personnes exerçant des professions libérales et les travailleurs de l'économie informelle puissent constituer des organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts, et s'y affilier. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tous progrès réalisés à cet égard.***

Nombre minimum de membres requis. La commission rappelle qu'elle avait précédemment prié le gouvernement de modifier l'article 4 de la loi sur les organisations d'employeurs, qui fixe le nombre d'employeurs requis pour constituer des organisations d'employeurs au niveau national (plus de la moitié des organisations d'employeurs en place aux niveaux sectoriel et territorial), au niveau sectoriel (plus de la moitié des organisations d'employeurs en place au niveau des territoires) et au niveau territorial (majorité des employeurs sur un territoire administratif particulier ou dans des organisations d'employeurs de différents secteurs sur un territoire administratif particulier). La commission avait aussi prié le gouvernement de modifier l'article 2 de la loi sur les syndicats, qui établit des conditions préalables analogues pour les fédérations de syndicats aux niveaux territorial, sectoriel et national, afin d'abaisser le nombre minimum de membres requis. La commission avait estimé que les nombres minimums de membres requis telles qu'ils sont définis dans les dispositions législatives susmentionnées sont trop élevés, étant donné qu'ils semblent viser à ce qu'il n'existe en fait qu'une seule organisation au niveau national, une organisation par secteur et une organisation au niveau territorial, par territoire ou par secteur particulier sur un territoire. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle le ministère du Travail et des Questions sociales a reçu des propositions de modifications de la loi sur les syndicats et de la loi sur les organisations d'employeurs. ***Rappelant qu'elle soulève la question du nombre minimum de membres requis depuis dix ans, la commission exprime l'espoir que, en consultation avec les partenaires sociaux, la loi sur les syndicats et la loi sur les organisations d'employeurs seront modifiées prochainement afin d'abaisser le nombre minimum de membres requis,***

et de garantir que plus d'une organisation peut être constituée à différents niveaux. La commission prie le gouvernement de donner des informations sur tout fait nouveau à cet égard.

Article 3. Droit des organisations d'organiser librement leur gestion et leur activité. La commission rappelle qu'elle avait précédemment prié le gouvernement de modifier les articles suivants:

– les articles 13, paragraphes 2 1) et 14 de la loi sur les organisations d'employeurs, qui réglementent en détail des questions qui devraient être décidées par les organisations elles-mêmes (par exemple l'utilisation obligatoire de l'expression «syndicat» d'employeurs pour toutes les organisations d'employeurs, et du mot «Arménie» pour toute organisation nationale, et qui prévoient les droits et les responsabilités du congrès d'une organisation d'employeurs);
– l'article 74, paragraphe 1, du Code du travail, qui rend nécessaire le vote des deux tiers des travailleurs d'une organisation (entreprise) pour décider d'une grève (ou le vote des deux tiers des travailleurs de la sous-division d'une organisation si une grève est décidée par la sous-division d'une organisation, le cas échéant), de manière à ce que seuls soient pris en compte les votes exprimés et à ce que le quorum ou la majorité requis soient fixés à un niveau raisonnable;
– l'article 77, paragraphe 2, du code, qui prévoit que les services minima sont déterminés par l'entité étatique ou locale autonome correspondante, de manière à assurer que les partenaires sociaux peuvent participer à la définition de ce qui constitue un service minimum.

La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle il estime que les articles 13, paragraphe 2 1), et 14 de la loi sur les organisations d'employeurs ne sont pas incompatibles avec l'*article 3* de la convention, et ne restreignent pas le droit des organisations d'employeurs d'élaborer en toute indépendance leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants et d'organiser leur gestion et leur activité. ***Rappelant que la notion fondamentale de l'article 3 de la convention nº 87 est que les travailleurs et les employeurs peuvent décider eux-mêmes des règles qui doivent régir la gestion de leurs organisations, la commission prie à nouveau le gouvernement d'envisager de modifier les dispositions susmentionnées, en consultation avec les partenaires sociaux, afin que seules des prescriptions formelles soient fixées par la législation nationale en ce qui concerne le fonctionnement d'organisations.***

La commission prend également note de l'indication du gouvernement selon laquelle le Code du travail est actuellement en cours de révision afin de déterminer si les articles susmentionnés doivent être modifiées. Le gouvernement indique en particulier qu'il a été proposé de modifier l'article 74, paragraphe 1, du code du Travail de manière à exiger le vote favorable de la majorité des travailleurs ayant participé au scrutin à bulletin secret pour pouvoir appeler à la grève, à condition qu'au moins les deux tiers du nombre total des travailleurs d'une organisation/entreprise (ou de sa sous-division) aient participé au scrutin. Le gouvernement indique que la question du quorum acceptable sera examinée ultérieurement avec les partenaires sociaux. En ce qui concerne l'article 77, paragraphe 2, du Code du travail, la commission note que le gouvernement indique qu'une nouvelle proposition de modifications se réfère à la négociation de services minimums entre les employeurs et les représentants des travailleurs. ***Tout en faisant bon accueil aux modifications proposées, la commission rappelle que le respect d'un quorum des deux tiers du nombre total des salariés peut également être difficile à atteindre, et qu'il pourrait restreindre le droit de grève dans la pratique. Elle prie donc le gouvernement de veiller à ce que le quorum et la majorité requis pour le vote d'une grève ainsi que pour l'appel à une grève soient fixés à un niveau raisonnable. La commission prie le gouvernement de donner des informations sur tout fait nouveau dans la modification du Code du travail.***

La commission encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts pour traiter les questions soulevées ci-dessus, avec l'assistance du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux.

Document nº 203

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 305-306 (Seychelles)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Seychelles

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1978)

Commentaire précédent

La commission prend note des observations de l'Association des employeurs des Seychelles (ASE) et de la Chambre de commerce et d'industrie des Seychelles (SCCI), communiquées avec le rapport du gouvernement, ainsi que de la déclaration du gouvernement relative à l'état d'avancement de la révision de la loi sur les relations professionnelles (IRA) exposée ci-après.

Dans son précédent commentaire, la commission a demandé au gouvernement de fournir des informations sur l'évolution de la révision de l'IRA, en particulier sur les modifications apportées aux dispositions suivantes:

- l'article 9, paragraphe 1, afin d'abroger le pouvoir discrétionnaire du greffier de refuser l'enregistrement;
- l'article 52, paragraphe 1 a) iv), afin de réduire à la majorité simple la majorité requise pour organiser une grève;
- l'article 52, paragraphe 1 a) iii), afin d'envisager de raccourcir la durée du délai de réflexion;
- l'article 52, paragraphe 4, afin de garantir que la responsabilité de déclarer une grève illégale n'incombe pas aux autorités gouvernementales, mais à un organisme indépendant qui a la confiance des parties concernées; et

– l'article 56, paragraphe 1, qui prévoit des sanctions allant jusqu'à six mois d'emprisonnement pour l'organisation ou la participation à une grève déclarée illégale.

La commission note les indications du gouvernement selon lesquelles un rapport contenant les recommandations d'amendements élaborées en 2021 par un consultant du BIT est actuellement examiné par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales. Selon le gouvernement, le rapport contient certaines recommandations: abroger l'article 9; prévoir que le scrutin de grève «est couronné de succès lorsqu'est obtenu le soutien d'une majorité des travailleurs de l'unité de négociation concernée par le conflit du travail»; modifier l'article 56, paragraphe 1, de manière à limiter la sanction à une simple amende pécuniaire, au lieu d'une amende pécuniaire associée à une peine d'emprisonnement; et créer une commission de conciliation et de médiation qui sera dotée des pouvoirs légaux de créer un mécanisme de déblocage et empêcher la grève. Aucune recommandation n'a été faite concernant le pouvoir de déclarer une grève illégale. Le gouvernement indique qu'il n'a pas encore arrêté sa position sur les propositions. Tout en prenant bonne note du travail effectué avec l'assistance technique du BIT, la commission rappelle qu'elle prie le gouvernement de modifier l'IRA depuis plusieurs années. ***Elle prie donc instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour accélérer la révision de la législation, en consultation avec les partenaires sociaux, et de tenir compte des commentaires antérieurs de la commission, notamment de son attente que la modification de l'article 52 paragraphe 1a)iv) continue de garantir que seuls les votes exprimés soient pris en compte, ainsi que de ses commentaires sur des dispositions apparemment non mentionnées dans le rapport du consultant. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'évolution de la situation à cet égard.***

La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle, bien que le délai de réflexion de 45 jours ne soit pas précédé d'une procédure de médiation ou de conciliation préalable obligatoire et qu'il commence à courir au moment où le différend est signalé au ministre, il est possible, à son avis, de le réduire encore à 30 jours, en consultation avec les partenaires sociaux. ***Rappelant que le délai de préavis ne doit pas constituer un obstacle supplémentaire à la négociation, la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'évolution de la situation à cet égard.***

Document nº 204

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 130-131 (Tchad)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Tchad (ratification: 1960)

A la suite de la discussion sur l'application de cette convention qui a eu lieu en 1979 à la Commission de la Conférence, la commission constate avec regret qu'une fois de plus le rapport du gouvernement n'est pas parvenu. En conséquence, elle se voit obligée de renouveler son observation précédente, qui était conçue dans les termes suivants:

Dans ses observations précédentes, la commission a formulé des commentaires à propos de l'article 36 du Code du travail qui interdit toute activité politique aux syndicats. La commission avait notamment remarqué qu'une interprétation large de cet article pourrait conduire à la conclusion que les syndicats sortiraient du rôle qui leur est imparti par la loi s'ils s'avisaient de faire des suggestions ou de formuler des critiques à l'égard de la politique économique et sociale du gouvernement, par exemple de sa politique des salaires. La commission avait estimé qu'il serait souhaitable de ne pas interdire de façon absolue aux syndicats toute activité qui, en visant essentiellement la défense des intérêts de leurs membres, aurait certains aspects politiques et de laisser aux tribunaux le soin de réprimer les abus des organisations professionnelles qui tenteraient de faire des syndicats des instruments politiques.

La commission a, en outre, pris connaissance de l'ordonnance nº 001 du 8 janvier 1976. Cette ordonnance dispose que l'exercice du droit syndical est réservé exclusivement au secteur privé et est interdit aux agents publics et assimilés. La commission rappelle à cet égard qu'aux termes de l'article 2 de la convention, les travailleurs sans distinction d'aucune sorte, y compris les fonctionnaires publics, ont le droit de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance de l'ordonnance nº 30 du 26 novembre 1975. Cette ordonnance dispose qu'en raison de l'impérieuse nécessité de maintenir l'ordre et compte tenu des abus caractérisés de l'usage de la liberté syndicale, tout mouvement de grève est suspendu jusqu'à nouvel ordre sur l'ensemble du territoire national. La commission estime à cet égard que, pour être admissible, l'interdiction de la grève à l'ensemble des travailleurs en raison de circonstances spéciales ne devrait pas excéder des délais strictement nécessaires. En outre, la commission rappelle qu'une interdiction générale de la grève limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) et leur droit d'organiser leur activité (article 3).

La commission veut croire que le gouvernement prendra les mesures nécessaires dans un très proche avenir en vue de modifier la législation à la lumière des commentaires formulés ci-dessus.

En outre, la commission avait relevé dans ses précédentes demandes directes, la déclaration du gouvernement selon laquelle les syndicats peuvent s'affilier à des organisations, mais d'obédience africaine. La commission prie à nouveau le gouvernement de préciser si les organisations de travailleurs et d'employeurs ont

le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs en général, conformément à l'article 5 de la convention[1].

[1]Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 67e session.

Document nº 205

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 325-329 (Türkiye)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Türkiye

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1993)

Commentaire précédent

La commission prend note des observations de la Confédération des syndicats de fonctionnaires (KESK), reçues le 31 août 2022, ainsi que de celles de la Confédération syndicale internationale (CSI) et de la Confédération des syndicats progressistes de Türkiye (DISK), reçues le 1er septembre 2022, concernant les questions examinées dans le présent commentaire, et de la réponse du gouvernement à celles-ci. La commission prend également note des observations de la Confédération turque des associations d'employeurs (TISK) jointes au rapport du gouvernement.

Libertés publiques. Dans son précédent commentaire, la commission priait le gouvernement de fournir ses commentaires détaillés sur les allégations de longue date et graves de violations des libertés publiques et des droits syndicaux remontant à 2016. La commission note que le gouvernement répète ses propos précédents à caractère général, citant des dispositions constitutionnelles et légales qui garantissent la liberté syndicale et, en particulier, l'article 118 du Code pénal relatif au délit consistant à forcer quelqu'un à adhérer à un syndicat ou à en démissionner ou à empêcher les activités d'un syndicat, et indique que ces dispositions sont assorties de sanctions à la fois administratives et pénales dans le but de protéger les activités des syndicats de toute forme de violence, de pressions et de menaces. Le gouvernement se réfère aussi, à nouveau, au cadre constitutionnel et réglementaire régissant la liberté de réunion en Türkiye et indique que tout un chacun a le droit de se réunir et manifester pacifiquement et sans armes sans y être autorisé au préalable – mais en l'ayant signalé préalablement aux autorités administratives – et que ce droit ne peut être limité que par la loi pour des motifs de sécurité nationale, d'ordre public, pour prévenir des crimes, pour la protection de la santé et la moralité publiques, ou pour les droits et les libertés d'autrui. La loi nº 2911 sur les réunions et manifestations et son règlement d'application arrêtent le cadre juridique de l'exercice de ce droit, qui veut que ces réunions et manifestations soient organisées dans des lieux définis, avec préavis aux autorités administratives, afin de garantir que les mesures de sécurité nécessaires soient prises. Ces mesures de sécurité sont préparées et mises en place indépendamment de l'obédience des organisateurs, car il s'agit de protéger la vie et les biens des organisateurs et des autres citoyens. Le gouvernement indique que toutes sortes de réunions et manifestations pacifiques se tiennent dans un contexte de sécurité et de liberté mais que, lorsque des syndicalistes transgressent la loi, détruisent des biens publics et privés et tentent d'imposer leurs propres règles lors de réunions et de manifestations, les forces de sécurité sont alors obligées d'intervenir pour préserver l'ordre public et la sécurité. Le gouvernement ajoute que, pour le 1er mai dernier, toutes les organisations et confédérations syndicales ont organisé des célébrations dans tout le pays. D'après lui, le taux d'intervention dans les manifestations et réunions a diminué, passant de 3,2 pour cent en 2015 à 0,6 pour cent en 2021, tandis que le nombre de personnes ayant fait l'objet de procédures administratives et de poursuites judiciaires au cours de la même période est passé de 11 330 à 2 640. Le gouvernement ajoute pour terminer que, depuis la promulgation de la loi nº 6356 et de la loi modificative nº 4688, le taux de syndicalisation a régulièrement progressé pour atteindre 72,36 pour cent dans le secteur public et 14,32 pour cent dans le privé. Il existe actuellement sept confédérations syndicales et 12 confédérations de fonctionnaires. Prenant dument note de ces informations, la commission note avec un ***profond regret*** que le gouvernement ne fournit aucune information tangible en réponse aux nombreuses allégations spécifiques et très graves de violations des libertés publiques portées par les partenaires sociaux ces dernières années. La commission note que dans leurs dernières observations en date, la KESK, la DISK et la CSI dénoncent de nouveaux cas d'arrestations, de détentions et de poursuites contre des syndicalistes, avec notamment l'emprisonnement de six membres et cadres de la KESK, parmi lesquels Mehmet Ali Köseoğlu, secrétaire chargé de la négociation collective et des questions juridiques chez Yapi-Yol-Sen et adhérent de la KESK,

arrêté le 3 juin 2022 et toujours en détention préventive, sans qu'il soit informé des accusations portées contre lui ou que la date de son procès soit fixée; ainsi que les arrestations, le 25 mai 2021, de huit dirigeants du Syndicat des employés de la santé publique et des services sociaux (SES) pour des chefs d'accusation non précisés. La commission note que le gouvernement invoque l'absence de toute information sur ces cas dans les dossiers du ministère du Travail. La commission rappelle la liste des allégations de négation de la liberté de se réunir et de manifester: l'interdiction totale de toute forme de rassemblement public dans la municipalité de Van arrêtée le 21 novembre 2016 et régulièrement prorogée depuis par les services du gouverneur; l'interdiction par le gouvernement des fêtes du 1er mai sur la place Taksim à Istanbul; l'arrestation à Istanbul de 212 manifestants qui avaient tenté d'organiser une action de protestation à l'occasion du 1er mai, malgré le confinement dû à la pandémie du COVID-19, parmi lesquels des membres de plusieurs affiliés de la DISK; l'intervention des forces de sécurité lors de l'action de sensibilisation de dirigeantes de la KESK à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence envers les femmes du 22 novembre 2021; l'interdiction, le 12 décembre 2021, d'un rassemblement public de représentants de la KESK et d'autres organisations syndicales à Antalya pour échanger des points de vue sur le budget annuel alors à l'examen devant le parlement; l'utilisation de gaz lacrymogènes et le recours à la force physique pour disperser un rassemblement de dirigeants et d'adhérents de la KESK qui protestaient contre les bas salaires devant l'Institut turc de statistique le 1er juillet 2022; l'intervention violente et avec gaz lacrymogène dans la manifestation organisée par des représentantes de la KESK pour protester contre le retrait de la Türkiye de la Convention d'Istanbul sur la violence contre les femmes du Conseil de l'Europe, à Ankara le 26 juin 2022; et l'intervention violente de la police dans l'occupation des locaux de l'usine FarlPlas Automotive, le 31 janvier 2022, pour protester contre le licenciement de quelque 150 travailleurs et travailleuses. La police a poursuivi les manifestants jusque sur le toit de l'usine, où elle les a arrêtés avec violence, faisant usage de gaz au poivre, risquant de les faire tomber du toit, insultant les femmes, les tirant par les cheveux sur le sol en provoquant plusieurs fractures. Il semble que 106 travailleurs et affiliés et 2 responsables du syndicat DGD-SEN aient été arrêtés par la police puis arrêtés après avoir remis une déposition. ***La commission prie instamment le gouvernement de fournir des commentaires détaillés sur ces graves allégations de violations des libertés publiques.***

Suivi des recommandations du comité tripartite (réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT)

La commission note qu'en mars 2021, le Conseil d'administration a approuvé le rapport du comité tripartite chargé d'examiner la réclamation déposée par la confédération syndicale Aksiyon-Is au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT (GB.341/INS/13/5). La commission note que le comité tripartite a adopté des conclusions et formulé des recommandations à propos de: i) la dissolution d'organisations syndicales en application du décret-loi nº 667; ii) la situation des travailleurs ayant subi des représailles et actes de rétorsion du fait de leur appartenance aux syndicats dissous; et iii) la situation des membres et dirigeants des syndicats dissous emprisonnés. La commission examinera les mesures prises par le gouvernement à propos de la recommandation du comité tripartite reproduite ci-dessous.

La commission rappelle que le comité tripartite a conclu que ces travailleurs licenciés en raison de leur appartenance aux syndicats dissous ont été sanctionnés pour avoir exercé leur droit d'adhérer à des organisations de leur choix, droit garanti par *l'article 2* de la convention, sans qu'il leur soit possible de faire examiner leur situation individuelle. La commission d'enquête chargée d'examiner les recours introduits par les travailleurs licenciés en application des décrets émis sous l'état d'urgence ne s'est pas penchée sur la légalité de l'interdiction des syndicats concernés ni sur les activités de chacune des personnes en cause, l'appartenance à un syndicat dissous étant jugée constituer un motif suffisant pour rejeter une demande d'annulation de licenciement. Pour le comité tripartite, il s'agit là d'une négation du droit des travailleurs licenciés à une voie de recours effective. Concernant l'allégation de l'emprisonnement du président d'Aksiyon-Is et des présidents de PAK MADEN IS, PAK TEKSIL IS, PAK

EGITIM IS, PAK TASIMA IS, PAK SAGLIK IS et PAK HIZMET IS, ainsi que de nombreux membres de comités administratifs, le comité tripartite souligne l'importance qui devrait être accordée au droit de tout individu à la liberté et à la certitude de ne pas être arbitrairement arrêté ou détenu et d'être entendu équitablement par un tribunal indépendant et impartial, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le comité tripartite prie instamment le gouvernement de procéder à un examen complet, indépendant et impartial concernant tous les travailleurs ayant subi des représailles et actes de rétorsion du fait de leur appartenance aux syndicats dissous afin de déterminer si, indépendamment de leur appartenance à ces syndicats, ils ont exercé une activité illégale susceptible de justifier leur licenciement. Le comité tripartite a aussi dit vouloir croire que les syndicalistes emprisonnés bénéficieront d'un procès mené rapidement en toute impartialité et il a demandé au gouvernement de communiquer à la CEACR une copie des jugements qui seront rendus. La commission prend note des informations suivantes que le gouvernement a fournies à propos du mécanisme d'examen de la commission d'enquête: i) l'ouverture d'une procédure par la commission d'enquête sur l'état d'urgence se fait au motif que la personne concernée est membre, affiliée, en rapport ou en contact avec des organisations terroristes, ou des structures/entités ou groupes reconnus par le Conseil national de sécurité comme ayant des activités contraires à la sécurité nationale de l'État; ii) les enquêtes sur les requérants issus de confédérations et d'organisations syndicales dissoutes par les décrets-lois sont toujours en cours; iii) au titre de voie de recours effective, la commission (d'enquête) rend des décisions individuelles et motivées après un examen accéléré et complet; le but est que tous les dossiers de recours dont le processus d'examen est en cours soient clos pendant le mandat de la commission.

La commission ***regrette profondément*** que le gouvernement ne mentionne aucune mesure prise afin de répondre aux préoccupations du comité tripartite et aux recommandations qu'il a formulées s'agissant de la négation des droits des membres et dirigeants de syndicats dissous à des voies de recours effectives et un procès équitable. En outre, la commission ***regrette profondément*** que le gouvernement ne fournisse aucune information sur la situation des dirigeants syndicaux incarcérés. ***Compte tenu de ce qui précède, la commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations du comité tripartite et pour faire en sorte que le droit à des voies de recours effectives et à un procès équitable des membres et dirigeants des syndicats dissous soient dument respectés. La commission prie le gouvernement de fournir des informations à ce sujet.***

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs, sans distinction aucune, de constituer des organisations et d'y adhérer. Hauts fonctionnaires, magistrats et personnel pénitentiaire. La commission rappelle que, depuis nombre d'années, elle demande au gouvernement de modifier l'article 15 de la loi n° 4688 qui exclut du droit syndical les hauts fonctionnaires, les magistrats et les gardiens de prison. La commission note que, de l'avis du gouvernement, l'article 15 a été conçu dans le respect de la législation, des décisions de justice et des conventions de l'OIT. Elle rappelle à cet égard avoir toujours considéré que: i) le fait d'interdire aux hauts fonctionnaires d'adhérer à des organisations syndicales qui représentent d'autres travailleurs du secteur public n'est pas nécessairement incompatible avec la liberté d'association pour autant qu'ils aient le droit de constituer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts; et ii) bien que l'exclusion des membres des forces armées et de la police du droit de se syndiquer ne soit pas contraire à la convention, il n'en va pas de même dans le cas du personnel pénitentiaire.

Travailleurs suppléants (enseignants, infirmières, sage-femmes, etc.) fonctionnaires travaillant sans contrat d'emploi et retraités. La commission avait demandé précédemment au gouvernement de faire connaître ses commentaires sur les observations de MEMUR-SEN à propos de la nécessité de garantir la liberté d'association à ces catégories de travailleurs. Le gouvernement indique à cet égard que: i) seuls les fonctionnaires tels que les définit l'article 3 de la loi n° 4688 sur les syndicats et les conventions collectives pour les fonctionnaires peuvent adhérer à des organisations syndicales créées dans le cadre

de cette loi, tandis que les travailleurs suppléants ne peuvent être employés dans aucun cadre et à aucun poste énuméré à l'article 3; et ii) les fonctionnaires retraités ne peuvent créer de syndicats de fonctionnaires ni y adhérer, du fait que les articles 6 et 14 de la loi nº 4688 limitent ces droits aux fonctionnaires en activité. Selon le gouvernement, ils ont néanmoins créé plusieurs associations qui peuvent porter des questions les concernant à l'attention du gouvernement. La commission rappelle à ce sujet que: i) s'agissant du droit de créer des syndicats et d'y adhérer, la convention ne permet aucune distinction reposant sur le fait que les salariés soient engagés à titre permanent ou temporaire ou en fonction de leur statut contractuel ou de l'absence d'un tel statut; et ii) la législation ne devrait pas empêcher d'anciens travailleurs ou des retraités d'adhérer à des syndicats s'ils le souhaitent, en particulier lorsqu'ils ont participé aux activités du syndicat.

La commission prie le gouvernement de prendre des mesures nécessaires afin de revoir la législation pour faire en sorte que les hauts fonctionnaires, les magistrats et le personnel pénitentiaire, les travailleurs suppléants, les fonctionnaires travaillant sans contrat d'emploi et les retraités puissent exercer et jouir de leur droit de créer des organisations et d'y adhérer. La commission prie le gouvernement de fournir des informations à ce sujet.

Article 3. Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action. Suspension et interdiction de grèves. La commission rappelle que l'article 63(1) de la loi nº 6356 dispose que le Président de la République peut suspendre une grève ou un lock-out licite en préparation ou qui a déjà commencé par voie de décret et pour une durée de 60 jours si cette action porte atteinte à la santé publique ou à la sécurité nationale et que, si une solution n'est pas trouvée pendant la durée de la suspension, le litige est alors soumis à l'arbitrage obligatoire. Depuis un certain nombre d'années, la commission prie le gouvernement de veiller à ce que l'article 63 de la loi nº 6356 ne soit pas appliqué d'une manière qui porte atteinte au droit des syndicats d'organiser leurs activités sans ingérence gouvernementale. Tout en notant que, dans une décision datée du 22 octobre 2014, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'interdiction des grèves et lock-out dans les services bancaires et les services municipaux de transport en vertu de l'article 62(1), la commission a relevé que le décret ayant force de loi nº 678 (KHK) autorise le Conseil des Ministres à repousser pour une durée de 60 jours les grèves dans les compagnies locales de transport et dans les institutions bancaires. Le gouvernement indique à cet égard que la décision du président de reporter une grève est prise en fonction du contexte et que sa raison d'être est clairement motivée dans la décision, ce qui veut dire que cette prérogative est exercée dans des limites clairement définies. En outre, conformément à l'article 25 de la Constitution, la décision est soumise au contrôle des autorités judiciaires, comme toute décision administrative. Le gouvernement indique que 14 grèves ont été reportées depuis 2012 et que, dans le courant de la durée normale de la suspension, un seul report a été accepté, ce qui a débouché sur un accord entre les parties et la signature d'une convention collective. La commission prend note, en outre, de l'observation de la DISK, suivant laquelle, entre 2015 et 2019, neuf grèves impliquant 235 lieux de travail et 169 705 travailleurs ont été reportées par décret ministériel. ***Rappelant que les grèves ne peuvent être suspendues que dans les services essentiels au sens strict du terme, pour les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État ou dans le cas d'une crise nationale aiguë, la commission prie à nouveau le gouvernement de faire en sorte que ces principes soient pris en considération pour l'application de l'article 63 de la loi nº 6356 et du KHK nº 678.***

Conseil de surveillance de l'État. La commission avait précédemment demandé au gouvernement de fournir des informations sur toute enquête ou audit de syndicats entrepris par le Conseil, en application du décret nº 5 ou de l'article 108 de la Constitution, ainsi que sur ses résultats, y compris les sanctions imposées. La commission note que le gouvernement indique que la Cour constitutionnelle a annulé l'expression «peut appliquer une mesure ou» à l'article 6(c) du décret présidentiel nº 5, qui disposait que le Conseil de surveillance de l'État peut appliquer une mesure de révocation ou proposer l'application de cette mesure aux autorités compétentes pour les fonctionnaires de tout niveau et tout rang jugés ne pas convenir à leurs fonctions en termes de nécessités du service public. Le

gouvernement explique qu'à la suite de cette décision, le Conseil de surveillance de l'État n'est plus habilité à révoquer ou suspendre un responsable syndical mais peut uniquement proposer l'application de ces mesures aux autorités compétentes ce qui, dans le cas des organisations syndicales, signifie les propres organes de surveillance et comités disciplinaires de ces organisations. La commission prend bonne note de l'indication donnée par le gouvernement que le Conseil n'a mené aucune enquête ni aucun audit à l'encontre d'aucune organisation syndicale.

Article 4. Dissolution des syndicats. La commission prend note des conclusions du comité tripartite précité à propos de la situation des organisations syndicales dissoutes en application du décret-loi nº 667. Le comité tripartite a noté que ces organisations ont été dissoutes par la branche exécutive du gouvernement alors que, suivant *l'article 4* de la convention, toute dissolution d'organisation de travailleurs ou d'employeurs ne peut être prononcée que par les autorités judiciaires, qui seules peuvent garantir les droits de la défense. La commission tripartite avait également noté que, bien que selon le gouvernement, les représentants de ces organisations n'avaient pas déposé de requête auprès de la commission d'enquête chargée d'examiner leurs cas, il fallait tenir compte du fait que les organisations dissoutes avaient une capacité limitée pour soumettre leurs griefs du fait de l'emprisonnement de leurs dirigeants et membres et de la saisie de leurs avoirs en vertu des décrets-lois. Le comité tripartite a noté que le délai requis pour la formation d'un recours contre la dissolution du syndicat étant désormais expiré, il semble désormais impossible de soumettre à une procédure judiciaire normale les mesures prises à l'encontre des organisations syndicales et il ajoutait que le gouvernement lui-même ne fournit aucune explication ou précision sur les motifs ayant présidé à la dissolution des syndicats, si ce n'est une déclaration figurant dans le décret-loi nº 67 et indiquant qu'elles sont liées à la FETÖ/PDY. Le comité tripartite a donc prié instamment le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que la dissolution des syndicats consécutive au décret-loi nº 667 soit réexaminée par le biais des procédures judiciaires normales, ce qui permettrait aussi à ces syndicats de se faire pleinement représenter afin de se défendre. La commission ***regrette*** que le gouvernement se limite à indiquer que deux confédérations et dix syndicats dissous en raison de leurs liens avec l'organisation terroriste FETO ont introduit devant la commission d'enquête un recours qui est en attente. ***Rappelant que la dissolution et la suspension d'organisations syndicales constituent des formes extrêmes d'ingérence de la part des autorités dans les activités de ces organisations, et que l'article 4 de la convention interdit d'imposer de telles mesures par la voie des autorités administratives, la commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la recommandation du comité tripartite et de fournir des informations à ce sujet. La commission prie en outre le gouvernement de fournir des informations sur l'aboutissement des cas concernant les organisations et confédérations syndicales dissoutes qui sont en attente devant la commission d'enquête ainsi que sur le nombre et l'issue de tout recours contre des décisions négatives de la commission d'enquête.***

[Le gouvernement est prié de répondre de manière complète aux présents commentaires en 2023.]

Document nº 206

CIT, 59e session, 1974, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 142-143 (Costa Rica)

Conférence internationale du Travail
59e session 1974

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Volume A:
Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Birmanie (ratification: 1955)

Faisant suite à ses observations antérieures, la commission prend note des déclarations faites par un représentant gouvernemental à la commission de la Conférence en 1973 et de l'information communiquée par le gouvernement dans son dernier rapport selon laquelle, en vertu de l'article 158 de la nouvelle Constitution en vigueur depuis le 3 janvier 1974, tout citoyen a le droit d'adhérer aux organisations politiques, sociales et autres autorisées par la loi.

La commission note que le ministère du Travail a communiqué les commentaires qu'elle a formulés au Conseil central des travailleurs du peuple qui, depuis, a décidé de réviser sa Constitution en gardant ces commentaires à l'esprit. La commission note également que ceux-ci seront portés à la connaissance de la Commission de la législation du travail qui a pour tâche de réviser les lois du travail existantes.

La commission note enfin que le gouvernement fournira le texte de la loi lorsqu'elle aura été adoptée par le nouveau parlement.

La commission espère qu'il sera pleinement tenu compte des garanties prévues par la convention dans la législation du travail révisée.

Bolivie (ratification: 1965)

Se référant à ses observations antérieures, la commission note les informations fournies par le gouvernement dans son dernier rapport, d'où il ressort que la législation en vigueur en matière syndicale consiste essentiellement dans les dispositions de la loi générale sur le travail de 1939.

La commission prend note également avec intérêt des informations données par le gouvernement au représentant du Directeur général du BIT à l'occasion des contacts directs qui ont eu lieu au mois d'octobre 1973. Selon ces informations, le gouvernement est pleinement conscient de certaines divergences existant actuellement entre la législation syndicale et les dispositions de la convention et, pour cette raison, le ministère du Travail soumettra cette situation à l'examen du Conseil politique et social afin que cet organisme se prononce officiellement en la matière.

La commission espère que l'examen par le gouvernement de ces questions conduira prochainement à l'adoption des mesures nécessaires pour faire porter pleinement effet à la convention et elle prie celui-ci d'indiquer tout progrès effectué à cet égard.

Congo (ratification: 1960)

Faisant suite à ses observations antérieures, la commission note avec satisfaction l'information communiquée par le gouvernement à la commission de la Conférence de 1973 et dans son dernier rapport, selon laquelle l'ordonnance n° 13/73, adoptée le 18 mai 1973, a abrogé les lois n° 40/64 et n° 3/65 instituant une organisation syndicale unitaire, qui avaient été considérées comme incompatibles avec la convention.

Costa Rica (ratification: 1960)

Dans son observation précédente, la commission a exprimé l'espoir, eu égard à l'importance que revêtent pour l'exercice des droits syndicaux dans les plantations le droit des dirigeants syndicaux d'y avoir accès et le droit des travailleurs de se réunir, que le gouvernement adopterait au plus tôt les mesures législatives et administratives qui s'imposent pour que les intéressés puissent jouir effectivement et pleinement de ces droits.

La commission prend note avec intérêt des informations communiquées par le gouvernement dans son dernier rapport, selon lesquelles il soumettra à l'Assemblée législative un projet de loi qui assurerait le droit de tenir des réunions syndicales sur les places publiques à l'intérieur des plantations. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur toute évolution en la matière, ainsi que des mesures prises afin d'assurer le droit des dirigeants syndicaux d'avoir accès aux plantations pour y mener des activités syndicales licites.

La commission prend note également des déclarations faites par un représentant gouvernemental et par le membre travailleur du Costa Rica devant la commission de la Conférence en 1973, au sujet de l'article 334 du Code pénal, qui prévoit des sanctions pénales pour les incitations à la grève dans les services publics. Selon le membre travailleur, le gouvernement est un employeur important et cela l'a conduit à limiter l'exercice des droits prévus dans la convention. Selon le représentant gouvernemental, le gouvernement n'a pas eu recours à cette disposition et a soumis au parlement des propositions tendant, entre autres, à la suppression de l'article 334 du Code pénal.

La commission note que, d'après le Code du travail, les grèves sont interdites dans les services publics, parmi lesquels figurent tous ceux qui sont assurés par les travailleurs de l'Etat ou de ses institutions, lorsque l'activité de l'Etat ou de ses institutions n'a pas le caractère d'une activité exercée également par des entreprises à fin lucrative.

A ce sujet, la commission tient à rappeler qu'elle a déjà signalé, en ce qui concerne les fonctionnaires publics, que la reconnaissance de la liberté syndicale n'implique pas nécessairement aussi le droit de grève. Cependant, si les grèves sont interdites pour ces fonctionnaires, ainsi que dans les services essentiels, il importe que des garanties suffisantes soient accordées à ces travailleurs afin que leurs intérêts soient sauvegardés, telles que des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les parties concernées peuvent participer.

Cuba (ratification: 1952)

La commission constate que le dernier rapport du gouvernement ne contient pas d'élément d'information nouveau. Elle demeure disposée à reprendre l'étude des questions signalées les années précédentes lorsque des éléments nouveaux auront été portés à sa connaissance. La commission serait reconnaissante au gouvernement de bien vouloir fournir des informations sur toute évolution en la matière.

République dominicaine (ratification: 1956)

La commission constate avec regret que le rapport du gouvernement n'est pas parvenu. En conséquence, elle se voit obligée de renouveler son observation précédente, qui était conçue dans les termes suivants:

La commission a pris note des informations contenues dans le rapport du gouvernement en réponse aux observations qu'elle lui avait communiquées concernant la révision du Code du travail.

Le gouvernement indique que les observations précédentes de la commission sont prises en considération par une commission de fonctionnaires techniques du secrétariat d'Etat au Travail en vue de les introduire dans la réforme du Code du travail en cours de réalisation.

Ces observations portaient sur la situation de diverses catégories de travailleurs qui ne bénéficient pas d'une complète liberté syndicale, étant exclus du champ d'application du Code du travail, telles que les fonctionnaires et autres travailleurs employés par l'Etat et diverses catégories de travailleurs agricoles selon l'article 265 du code, une telle situation étant contraire à l'article 2 de la convention.

De plus, ces observations mentionnaient que l'application conjointe des articles 368 à 379 du code pourrait restreindre sérieusement le droit de grève et porter atteinte aux droits garantis aux syndicats par les dispositions des articles 3 et 8, paragraphe 2, de la convention.

Document nº 207

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 147-149 (Équateur)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Equateur (ratification: 1967)

Se référant à ses commentaires antérieurs, la commission a pris note des informations communiquées par le gouvernement dans son rapport. Elle estime néanmoins que plusieurs dispositions de la législation nationale continuent à mettre en cause l'application de la convention:

- interdiction faite aux serviteurs publics de constituer des syndicats (art. 10 g) de la loi sur le service civil et la carrière administrative du 8 décembre 1971), même s'ils ont le droit de s'associer et de désigner leurs représentants (art. 9 h) de la loi précitée). Les articles 2 et 10 de la convention garantissent à tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte (donc y compris à tous les serviteurs publics) le droit de constituer des organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts professionnels et économiques, et non pas seulement de simples associations;
- obligation d'appartenance à l'entreprise pour être élu dans un comité directeur d'associations de travailleurs (art. 445 du Code du travail de 1978). La législation devrait permettre la candidature de personnes ayant appartenu à l'entreprise ou à la profession; de plus, la commission prie le gouvernement d'indiquer s'il existe d'autres formes de syndicats de premier degré que les syndicats d'entreprise, par exemple des syndicats regroupant les travailleurs par profession ou les travailleurs de plusieurs entreprises;
- obligation d'être équatorien pour être membre d'un comité directeur d'un conseil d'entreprise (art. 455 du code). La législation devrait permettre aux organisations de choisir leurs dirigeants sans entraves et aux travailleurs étrangers travaillant légalement dans le pays d'accéder aux fonctions syndicales, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil;
- dissolution administrative d'un conseil d'entreprise lorsque le nombre de ses membres est inférieur à 25 pour cent du total des travailleurs (art. 461 du code). Dans les entreprises occupant un nombre important de travailleurs, la législation ne devrait pas permettre la dissolution du conseil d'entreprise sous le prétexte que le taux de syndicalisation dans l'entreprise serait inférieur à 25 pour cent;
- interdiction de la grève aux employés publics (art. 503, dernier alinéa, du code) et aux serviteurs publics (art. 10 g) de la loi sur le service civil et la carrière administrative). Les interdictions à l'exercice du droit de grève ne sont compatibles avec la convention qu'à l'égard des fonctionnaires publics exerçant des prérogatives de puissance publique ou dans les services essentiels au sens strict du terme (et non dans les services publics en général), si l'interruption des activités due à la grève risque de mettre en danger, dans tout ou partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne;
- interdiction faite aux syndicats d'intervenir dans les activités de partis politiques ou religieux, en exigeant que des dispositions de cette nature soient insérées dans les statuts des syndicats (art. 443, alinéa 11). La législation ne doit pas porter atteinte au droit des syndicats de manifester publiquement leurs opinions sur la politique économique et sociale du gouvernement dans le but de promouvoir et de défendre les intérêts et le bien-être économique et social des travailleurs;
- peine d'emprisonnement prévue par le décret no 105 à l'encontre des auteurs d'arrêt collectif de travail;

- attribution, à titre exclusif, du droit de négocier collectivement aux "conseils d'entreprise" (art. 457 et 501 du code) alors que la commission estime que ce droit devrait être reconnu expressément aux fédérations et confédérations.

Le gouvernement explique, à propos des serviteurs publics, que seuls les employés publics, à l'exclusion des ouvriers des institutions publiques qui jouissent du droit de grève en application de l'article 453 du Code du travail, n'ont pas le droit de se syndiquer et de faire grève mais qu'en pratique des associations existent dans toutes les institutions publiques. En conséquence, des conventions collectives ont été signées entre plusieurs institutions publiques ou semi-publiques et leurs employés. Il admet que les serviteurs publics n'ont pas le droit de grève, mais il précise que les travailleurs du secteur public couverts par le Code du travail jouissent de ce droit, après avoir donné un préavis et après la mise en place d'un service minimum (art. 503 du code). Par ailleurs, le gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier les articles 443, alinéa 11, concernant l'interdiction des activités politiques partisanes au syndicat et 461 concernant la dissolution des conseils d'entreprise regroupant un très petit nombre de travailleurs, et il indique que l'abrogation du décret no 105 nécessite l'intervention du législateur.

Tout en prenant note de ces déclarations, la commission ne peut que réitérer l'espoir que le gouvernement réexaminera la situation à la lumière des indications fournies ci-dessus, et prie le gouvernement d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises ou envisagées pour mettre la législation en pleine conformité avec la convention.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Commission de la Conférence à sa 71e session.]

Document nº 208

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 145-147 (Égypte)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

-

Egypte (ratification: 1957)

La commission a pris connaissance des informations écrites et orales fournies par le gouvernement à la Commission de la Conférence internationale du Travail en juin 1984 ainsi que du contenu du rapport du gouvernement.

Elle relève que plusieurs dispositions de la législation nationale mettent en cause l'application de la convention:

- unicité syndicale consacrée par la loi en faveur d'une organisation nommément désignée, la Confédération des syndicats égyptiens (art. 7, 13, 14, 16, 17, 31, 41, 52 et 65 de la loi

no 35 de 1976 sur les syndicats dans sa teneur modifiée par la loi no 1 du 1er janvier 1981);
- exclusion du droit de s'affilier à un comité syndical des personnes occupant des postes de direction dans les secteurs public et privé (art. 19 e) de la loi sur les syndicats);
- réglementation de la gestion interne et de l'activité des syndicats (exclusion du droit de voter et d'être élu dirigeant syndical des chômeurs et des retraités, art. 23, obligation d'avoir été membre d'une organisation syndicale pendant un an pour être élu dirigeant, art. 36 c), nécessité de l'approbation de la Confédération des syndicats pour être candidat, art. 41, et contrôle de la gestion financière des syndicats par la confédération, art. 62 de la loi sur les syndicats);
- pouvoir du Procureur de demander la destitution du comité directeur d'une organisation syndicale qui aurait provoqué un abandon de travail ou l'absentéisme délibéré dans un service public ou répondant à un besoin public (art. 70, alinéa 2 b), de la loi sur les syndicats) et mise en place d'un système de conciliation et d'arbitrage obligatoire en matière de différends collectifs de travail (art. 93 à 106 du Code du travail, loi no 137 du 6 août 1981).

La commission a pris connaissance des déclarations réitérées du gouvernement sur le caractère historique de l'unicité syndicale égyptienne due au fait que la loi syndicale a été élaborée par les travailleurs égyptiens, discutée au niveau des bases ouvrières, et que ce sont les membres travailleurs du Conseil du peuple qui l'ont présentée devant ledit conseil en tenant compte des obligations de la Confédération des syndicats égyptiens envers l'Organisation de l'unité syndicale africaine favorable à une organisation syndicale unique au niveau national.

La commission, tout en appréciant les déclarations du gouvernement sur ce point, ne peut que préciser à nouveau que, même dans les cas où un monopole de fait n'est que la conséquence du regroupement de tous les travailleurs, les législations nationales ne devraient pas institutionnaliser une telle situation de fait, en citant nommément la confédération unique même s'il s'agit là d'une revendication de l'organisation syndicale existante. En effet, même quand l'unification du mouvement syndical est le résultat de la préférence des travailleurs à un moment donné, ceux-ci doivent pouvoir sauvegarder pour l'avenir le libre choix de créer, s'ils le souhaitent, des syndicats qui soient en mesure de se regrouper dans des organisations syndicales de degré supérieur en dehors de la structure syndicale établie. (Voir paragraphe 137 de l'étude d'ensemble de la commission d'experts de 1983 sur la liberté syndicale et la négociation collective.)

La commission prie donc le gouvernement d'indiquer les mesures prises ou envisagées pour supprimer dans sa législation toute référence à la Confédération des syndicats égyptiens.

Au sujet du déni du droit de s'affilier à un comité syndical imposé aux personnes occupant des postes de direction dans le secteur public ou privé, la commission prend acte des indications fournies par le gouvernement selon lesquelles ces travailleurs, représentant l'administration ou les employeurs, ont été exclus du droit de

s'affilier à un comité syndical afin de prévenir toute ingérence des employeurs dans les activités syndicales. Néanmoins, selon le gouvernement, ces personnes ont le droit de s'affilier à des organisations professionnelles.

En ce qui concerne la réglementation relative à la gestion interne et à l'activité des syndicats, le gouvernement indique que la législation a pris acte des désirs de la Confédération des syndicats égyptiens de poser certaines règles qu'elle estimait nécessaires à l'intérêt des travailleurs, mais que le ministère du Travail a adressé une lettre à la Confédération des syndicats égyptiens lui demandant d'examiner la possibilité de modifier ces articles conformément aux commentaires de la commission.

La commission prend note avec intérêt de cette indication et espère que le prochain rapport fera état des progrès intervenus dans ce domaine.

Au sujet du système d'arbitrage obligatoire pour résoudre les différends collectifs, la commission note que selon le gouvernement, en pratique, ce sont les travailleurs qui, la plupart du temps, demandent le recours à l'arbitrage et que, dans la majorité des cas, les efforts du ministère du Travail ont pour résultat de donner gain de cause aux travailleurs. En outre, quelques grèves ont eu lieu en 1983 et 1984 et aucun travailleur ayant participé à une grève n'a fait l'objet de poursuites judiciaires.

Tout en prenant note de ces indications, la commission observe que la législation ne garantit pas le droit de grève aux travailleurs et qu'au contraire le Procureur peut obtenir la destitution d'un comité syndical qui aurait incité à l'abandon du travail ou à l'absentéisme délibéré dans un service public.

A cet égard, la commission ne peut que rappeler que l'exercice pacifique du droit de grève est un des moyens essentiels dont doivent pouvoir disposer les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs revendications professionnelles, économiques et sociales. Les limitations à son exercice ne sont compatibles avec la convention qu'à l'égard des fonctionnaires publics exerçant des prérogatives de puissance publique et dans les services essentiels au sens trict du terme (et non dans les services publics en général) si l'interruption des activités due à la grève risque de mettre en danger, dans tout ou partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne.

La commission prie donc avec insistance le gouvernement d'indiquer, dans son prochain rapport, les mesures prises ou envisagées pour mettre la législation en conformité avec la convention à la lumière des considérations formulées ci-dessus.

Document nº 209

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 163-165 (Japon)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Japon (ratification: 1965)

La commission a noté les informations communiquées par le gouvernement dans son rapport et à la Commission de la Conférence en 1984, ainsi que des commentaires présentés par le Conseil général des syndicats du Japon (SOHYO) le 5 novembre 1984, la Confédération japonaise du travail (DOMEI) le 14 décembre 1984 ainsi que dans une communication du Syndicat des travailleurs des chemins de fer nationaux (KOKURO) du 15 février 1985 transmise par le SOHYO le 19 février 1985.

1. La commission note tout d'abord que les commentaires du KOKURO sur la situation des employés des chemins de fer nationaux japonais ont été transmis au gouvernement le 1er mars 1985. Le gouvernement n'a pas encore transmis ses commentaires à cet égard. La commission exprime l'espoir qu'elle disposera d'informations complètes du gouvernement sur ces questions à sa prochaine session afin qu'elle puisse examiner les problèmes soulevés par le KOKURO.

2. La commision observe que le SOHYO réitère ses observations des années passées concernant l'acquisition de la personnalité juridique par le Syndicat des travailleurs des municipalités (JICHIRO) et la définition légale des fonctionnaires publics du niveau de direction, de surveillance et de confiance. Elle prend note aussi des réponses détaillées du gouvernement sur ces deux points. De l'avis de la commission, aucune information nouvelle ne lui a été fournie qui justifierait un changement dans les conclusions auxquelles elle avait abouti sur ces questions dans ses observations de 1981, 1983 et 1984,

à savoir que ces deux situations n'impliquent pas de violation de la liberté syndicale.

3. DOMEI et SOHYO mettent en cause l'interdiction de la grève contenue dans la loi sur la fonction publique nationale. SOHYO fournit des statistiques détaillées sur les sanctions qui ont été infligées entre octobre 1982 et octobre 1983 aux fonctionnaires qui ont participé à des grèves, allant des avertissements, remontrances et réductions de salaires jusqu'aux licenciements. Le gouvernement répond, comme il l'a fait dans le passé, que les sanctions disciplinaires sont inévitables dans une situation de droit où les grèves sont interdites. Il souligne que les réductions dans les augmentations de salaires après avertissements répétés en tant qu'indication de la qualité du travail du fonctionnaire ont fait l'objet d'accords entre les syndicats et les directions concernées et sont prévues dans un accord collectif. Le gouvernement réaffirme que les sanctions pénales pour faits de grève ne sont appliquées qu'à l'encontre de ceux qui sont à l'origine des grèves ou incitent les autres fonctionnaires à s'y joindre et non aux participants. Il ajoute qu'aucun cas ayant abouti à des sanctions pénales n'a été relevé au cours de la dernière décennie (bien qu'un cas concernant une grève des enseignants de 1974 soit actuellement en instance devant la Haute-Cour de Tokyo).

Etant donné qu'aucun changement n'est intervenu dans cette situation sur laquelle la commission a formulé des commentaires détaillés en 1984, elle réitère ses conclusions antérieures, à savoir que le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit, dans la fonction publique ou les services essentiels - qu'ils soient publics, semi-publics ou privés - perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive de la fonction publique ou des services essentiels. De l'avis de la commission, une telle interdiction devrait être limitée aux fonctionnaires agissant en tant qu'organes de la puissance publique ou aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. En outre, si le droit de grève fait l'objet d'interdictions ou de restrictions dans la fonction publique ou les services essentiels, des garanties appropriées doivent être accordées aux travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels. Les restrictions devraient être compensées par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et les décisions arbitrales devraient être dans tous les cas obligatoires pour les deux parties. De tels jugements, une fois rendus, devraient être exécutés rapidement et de façon complète. [Voir l'observation sous la convention no 98.] En outre, la commission a signalé que des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d'infractions à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. En outre, dans ces cas, les sanctions devraient être proportionnées au délit commis, et on ne devrait pas avoir recours aux mesures d'emprisonnement en cas de grève pacifique. D'une manière générale, au sujet de la question du droit de grève et de l'application de sanctions disciplinaires, la commission prie de

nouveau le gouvernement de réexaminer la situation à la lumière des principes susmentionnés et de continuer à fournir des informations sur tout développement qui aurait lieu concernant l'application de ces principes.

4. En ce qui concerne le déni du droit d'organisation des sapeurs-pompiers, la commission note que le gouvernement a entendu les opinions des parties concernées à la Conférence interministérielle sur les problèmes des fonctionnaires publics et qu'il a pris contact avec un échantillon du personnel de lutte contre l'incendie pour connaître son opinion sur cette question. Selon le résumé fait par le gouvernement des opinions ainsi recueillies, la reconnaissance du droit d'organisation entraînerait un affaiblissement de l'esprit de solidarité et d'unité entre les organisations et celle du droit de grève provoquerait de l'anxiété dans le public et porterait atteinte à la solidarité entre les équipes de pompiers volontaires et le personnel de lutte contre l'incendie. En outre, les conditions de travail de ce personnel ont été discutées à plusieurs niveaux et il y a eu des améliorations positives par la communication mutuelle entre les travailleurs et la direction. Le gouvernement ajoute qu'il ne s'est jamais ingéré dans le fonctionnement du Conseil national du personnel de lutte contre l'incendie et qu'il ne le fera pas, à moins que le conseil exerce une activité illégale. Bien que SOHYO déclare que les employeurs exercent une discrimination contre les membres du conseil, le gouvernement maintient que le personnel de lutte contre l'incendie n'a pas été l'objet de traitements inéquitables en raison de son appartenance au conseil.

La commission note que de larges discussions ont lieu au sujet du droit d'organisation de cette catégorie de travailleurs avec la participation des affiliés de SOHYO et DOMEI relevant du secteur public. Elle prie le gouvernement de la tenir informée dans ses rapports futurs sur tout développement en la matière.

Document nº 210

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 168-169 (Rwanda)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Rwanda (ratification: 1988)

La commission note avec regret que le rapport du gouvernement ne contient pas d'élément de réponse à son observation précédente:

1. *Refus du droit de grève dans la fonction publique.* La commission rappelle que, si elle a toujours admis que le droit de grève puisse être limité, voire interdit, dans la fonction publique, une telle interdiction perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive de la fonction publique. La commission ne saurait faire abstraction des particularismes ou des traditions juridiques et sociales de chaque pays, mais elle doit cependant s'efforcer de dégager des critères relativement uniformes permettant d'examiner la compatibilité d'une législation avec les principes de la liberté syndicale. Dans ces conditions, le déni du droit de grève ne devrait pas être imposé aux fonctionnaires qui n'exercent pas de fonction d'autorité au nom de l'Etat (voir Etude d'ensemble de 1994 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 158).

La commission prie en conséquence le gouvernement de bien vouloir indiquer les mesures prises ou envisagées pour modifier l'article 26 du décret-loi du 19 mars 1974

portant Statut général des agents de l'Etat qui (dans son libellé actuel) interdit aux agents de l'Etat de se mettre en grève ou de prendre part à des actions visant à provoquer une grève dans les services de l'Etat, afin de circonscrire les restrictions au droit de grève conformément aux principes de la liberté syndicale.

2. *Entrave à l'élection des représentants syndicaux.* La commission rappelle qu'aux termes de l'*article 3 de la convention* les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent avoir le droit d'élire librement leurs représentants.

La commission prie donc le gouvernement de bien vouloir indiquer les mesures prises ou envisagées pour modifier l'article 8 du Code du travail qui interdit d'élire des dirigeants syndicaux non rwandais, afin de permettre aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions syndicales au moins après un délai raisonnable de résidence dans le pays (voir paragr. 118 de l'Etude d'ensemble).

La commission, rappelant au gouvernement que le BIT est à sa disposition pour toute assistance dont il pourrait avoir besoin dans la formulation d'amendements qui donneront effet à la convention, espère qu'il s'efforcera de prendre les mesures nécessaires dans un très proche avenir. Elle prie le gouvernement de bien vouloir communiquer dans son prochain rapport des informations sur tous progrès accomplis dans ces domaines.

Document nº 211

CIT, 109e session, 2020, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 79-80 (Bénin)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2020

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2020

Bénin

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1960)

La commission prend note des observations de la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB) en date du 3 avril 2019, ainsi que de celles de la Confédération syndicale des travailleurs du Bénin (CSTB) en date du 12 juin 2019, relatives à la loi nº 2018-34 modifiant et complétant la loi nº 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève, qui se réfèrent aux questions examinées ci-après par la commission. La commission prend également note de la réponse du gouvernement à cet égard.

Article 2 de la convention. Droit de constituer un syndicat sans autorisation préalable. A maintes reprises, la commission a insisté sur la nécessité de modifier l'article 83 du Code du travail qui exige de déposer les statuts des syndicats pour l'obtention de la personnalité juridique auprès de nombreuses autorités, y compris le ministère de l'Intérieur, pour acquérir une existence légale. Le gouvernement réitère que la dernière version du projet de révision du Code du travail, toujours en cours, a pris en compte les recommandations de la commission. Observant que le gouvernement se réfère à la modification de la législation depuis plusieurs années, ***la commission s'attend fermement à ce que le processus de révision du Code du travail soit rapidement achevé et que le gouvernement fasse état très prochainement de la révision de***

l'article 83 du Code du travail. La commission prie le gouvernement de fournir copie du Code du travail révisé une fois adopté. Par ailleurs, la commission prend note des informations communiquées par le gouvernement selon lesquelles la loi nº 98-015 du 12 mai 1998 portant statut général des Gens de mer est toujours en vigueur et qu'à ce titre le droit syndical est reconnu à tous les marins.

Article 3. Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités. La commission note les dispositions ci-après de la loi nº 2001-09 portant exercice du droit de grève, telle que modifiée par la loi nº 2018-34.

Champ d'application personnel de la loi. La commission note que les personnels militaires, les personnels paramilitaires (police, douanes, eaux, forêts et chasse) ainsi que les personnels des services de santé ne peuvent exercer le droit de grève (art. 2 nouveau). La commission souhaite ici rappeler qu'elle considère que les Etats peuvent restreindre ou interdire le droit de grève des fonctionnaires «qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat», par exemple les fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables ainsi que leurs auxiliaires et que, lorsqu'ils n'exercent pas de telles fonctions d'autorité au nom de l'Etat, les fonctionnaires devraient bénéficier du droit de grève sans s'exposer à des sanctions, sauf dans les cas où un service minimum peut être envisagé. Il devrait en être ainsi pour le personnel civil des institutions militaires lorsqu'il n'est pas engagé dans des services essentiels au sens strict du terme (voir étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 130 et 131).

Réquisitions en cas de grève. La commission note que les personnels de la fonction publique et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère essentiel dont la cessation de travail porterait de graves préjudices à la paix, la sécurité, la justice, la santé de la population ou aux finances publiques de l'Etat, peuvent faire l'objet d'une réquisition en cas de grève (art. 17 nouveau). Compte tenu de la formulation générale des critères énumérés à l'article 17, la commission rappelle qu'il est souhaitable de limiter les pouvoirs de réquisition aux cas dans lesquels le droit de grève peut être limité, voire interdit, à savoir: i) dans la fonction publique à l'égard des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; ii) dans les services essentiels au sens strict du terme; ou iii) en cas de crise nationale ou locale aiguë (voir étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 151).

Durée de la grève. La commission note que le droit de grève s'exerce dans certaines conditions de durée qui ne peut excéder 10 jours au cours d'une même année; sept jours au cours d'un même semestre; et deux jours au cours d'un même mois. Quelle qu'en soit la durée, la cessation du travail au cours d'une journée est considérée comme un jour entier de grève (art. 13 nouveau). La commission estime que les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclarer une grève pour une durée indéterminée s'ils le souhaitent (voir étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 146).

Grèves de solidarité. La commission note que les grèves de solidarité sont interdites (art. 2 nouveau). La commission rappelle qu'elle considère qu'une interdiction générale de cette forme de grève risquerait d'être abusive – en particulier dans le contexte de la mondialisation marquée par une interdépendance croissante et par l'internationalisation de la production – et que les travailleurs devraient pouvoir exercer de telles actions pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale (voir étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 125).

Au vu de ce qui précède, la commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions en question de la loi nº 2001-09 portant exercice du droit de grève, telles que modifiées par la loi nº 2018-34, soient révisées dans un proche avenir et qu'elles donnent pleinement effet aux dispositions de la convention sur les points rappelés ci-dessus.

Document nº 212

CIT, 110e session, 2022, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 205-209 (Japon)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2022

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
110e session, 2022

Japon

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1965)

La commission prend note des observations suivantes concernant les questions traitées dans le présent commentaire, ainsi que des réponses du gouvernement à ces observations, les observations de la Confédération japonaise des syndicats (JTUC-RENGO), transmises avec le rapport du gouvernement; de la Confédération nationale des syndicats (ZENROREN), reçues le 31 août 2021; du Rentai Union Suginami; du Syndicat des travailleurs Rentai, section d'Itabashi-ku; de l'Apaken Kobe (Syndicat des travailleurs non réguliers/occasionnels/temporaires/à temps partiel); et du Syndicat Rakuda (Syndicat indépendant des agents de la municipalité de Kyoto) reçues le 1er septembre 2021. La commission prend également note des observations de l'Internationale de l'éducation (IE), reçues le 9 septembre 2021, et de la réponse du gouvernement à ces observations.

Article 2 de la convention. Droit du personnel de lutte contre l'incendie de se syndiquer. La commission rappelle ses observations réitérées de longue date concernant la nécessité de reconnaître le droit de se syndiquer au personnel de lutte contre l'incendie. Ces dernières années, le gouvernement s'est référé au fonctionnement du système de la Commission du personnel des services de lutte contre l'incendie (FDPC), système présenté comme alternative. Le rôle de la FDPC est d'examiner les propositions faites par le personnel sur les conditions de travail et de soumettre ses conclusions au chef du département des services de lutte contre l'incendie. Le gouvernement a indiqué en outre que des études sont régulièrement entreprises par la Direction des services de lutte contre l'incendie pour recueillir des informations sur les délibérations de la FDPC et leurs résultats. Le gouvernement a également mentionné une étude spécifique, menée en janvier 2018, visant à évaluer le fonctionnement du système constitué par la FDPC et, au besoin, à l'améliorer. Les conclusions de cette étude ont donné lieu à des discussions au sein de l'Agence de gestion des services de lutte contre les incendies et les catastrophes. Bien que les conclusions de l'étude aient été que le système de la FDPC fonctionne convenablement, les représentants des travailleurs siégeant au sein de cette agence ont appelé à des améliorations dans le fonctionnement de la FDPC, notamment en vue d'une plus grande transparence dans les procédures, et aussi de l'instauration d'un environnement plus propice à l'expression, au sein de la FDPC, des opinions du personnel. Dans son précédent rapport, le gouvernement a indiqué qu'une nouvelle politique de fonctionnement de la FDPC, élaborée avec les partenaires sociaux, est entrée en vigueur en avril 2019. À cet égard, la commission prend note des observations de la ZENROREN selon lesquelles la Fédération japonaise des syndicats des travailleurs des préfectures et municipalités (JICHIROREN), rejointe par le Réseau des pompiers (FFN), a demandé au ministère des Affaires intérieures et des Communications et à l'Agence de gestion des services de lutte contre les incendies et les catastrophes de proposer des mesures concrètes en vue d'assurer que l'opinion des pompiers concernant les conditions de travail et la sécurité sur le lieu de travail soit entendue dans le cadre du fonctionnement de la FDPC. La JICHIROREN et le FFN ont mené une enquête auprès des pompiers en juin 2021; ses conclusions ont montré que le système de la FDPC reste considéré comme donnant un pouvoir discrétionnaire au chef du Département des services de lutte contre l'incendie. La ZENROREN regrette qu'en dépit de ce résultat, la réponse du gouvernement se limite à indiquer que le système de la FDPC fonctionne convenablement.

En outre, le gouvernement indique dans son dernier rapport que, depuis janvier 2019, le ministère des Affaires intérieures et des Communications a tenu six consultations avec les représentants des travailleurs pour discuter de l'avis du gouvernement selon lequel, s'agissant de l'application de la convention, le personnel de lutte contre l'incendie devrait être assimilé à la police. De l'avis du gouvernement, les quatre consultations tenues en avril, juillet et décembre 2019 ont permis des échanges approfondis sur son avis et sur le système de la Commission du personnel des services de lutte contre l'incendie. Les cinquième et sixième consultations, tenues respectivement en août 2020 et

janvier 2021, ont permis de discuter de la situation de l'administration moderne des sapeurs-pompiers et de la question du harcèlement. Le gouvernement indique que les salariés ont fait savoir qu'ils appréciaient la régularité des consultations et qu'ils étaient disposés à continuer d'en tenir régulièrement. La commission note, d'autre part, que la JTUC-RENGO déplore que le gouvernement continue de ne pas répondre à sa recommandation réitérée de longue date d'accorder le droit de syndicalisation au personnel de lutte contre l'incendie. La JTUC-RENGO déclare que la mise en place de systèmes d'établissement de rapports et la création de services de consultation évoquée par l'Agence de gestion des services de lutte contre les incendies et les catastrophes ne sont rien de plus que des mesures de fortune et que le refus du gouvernement d'accorder le droit de syndicalisation fait obstacle aux services de lutte contre l'incendie et d'urgence en sapant le moral de leur personnel.

La commission souhaite rappeler qu'elle a déjà souligné que la politique de fonctionnement de la FDPC reste distincte de la reconnaissance du droit syndical en vertu de l'*article 2* de la convention. Elle prend note des points de vue divergents sur l'utilité des consultations tenues depuis janvier 2019, et comprend qu'aucun progrès n'a été réalisé pour rapprocher les positions sur le droit de syndicalisation du personnel des services de lutte contre l'incendie. ***La commission ne peut qu'exprimer à nouveau sa ferme attente que la poursuite des consultations contribuera à de nouveaux progrès en vue de garantir le droit du personnel des services de lutte contre l'incendie de constituer une organisation de son choix et de s'y affilier pour défendre ses intérêts professionnels. La commission prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur toute évolution à cet égard.***

Article 2. Droit d'organisation du personnel pénitentiaire. La commission rappelle ses observations réitérées de longue date concernant la nécessité de reconnaître au personnel pénitentiaire le droit de se syndiquer. Elle note que le gouvernement réaffirme sa position selon laquelle les agents pénitentiaires font partie de la police, que ce point de vue a été accepté par le Comité de la liberté syndicale dans ses 12e et 54e rapports, et que la reconnaissance du droit de se syndiquer au personnel des établissements pénitentiaires poserait des difficultés par rapport à l'accomplissement approprié de ses tâches et au bon maintien de la discipline et de l'ordre dans les établissements pénitentiaires. Le gouvernement réitère également son point de vue selon lequel, en cas de situation d'urgence dans un établissement pénitentiaire, il est tenu de réagir rapidement et de manière appropriée, en mettant en œuvre la force si nécessaire; ainsi, reconnaître le droit de se syndiquer au personnel des établissements pénitentiaires pourrait poser un problème pour l'exercice approprié de ses fonctions et le maintien adéquat de la discipline et de l'ordre. Le gouvernement rappelle qu'en 2019 et 2021, il a décidé d'accorder davantage de possibilités au personnel des établissements pénitentiaires d'exprimer leurs opinions dans les huit sièges correctionnels régionaux du pays, et qu'il y a eu une participation de 228 membres du personnel général (de 77 établissements pénitentiaires) en 2019, et de 233 membres du personnel général (de 78 établissements pénitentiaires) en 2021. Les participants ont échangé leurs points de vue sur l'amélioration de l'environnement de travail, sur la nature des loisirs du personnel comme moyen de contribuer à un lieu de travail plus ouvert et sur la promotion d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée du personnel.

D'autre part, la commission prend note des observations de la JTUC-RENGO qui regrette que le gouvernement n'ait pas donné suite aux commentaires précédents de la commission visant à prendre en compte les différentes catégories d'agents pénitentiaires pour déterminer, en consultation avec les partenaires sociaux, s'ils font partie de la police. La JTUC-RENGO est d'avis que i) les différentes mesures décrites par le gouvernement pour donner au personnel des établissements pénitentiaires la possibilité d'exprimer son opinion sur ses conditions de travail sont sans rapport avec les droits syndicaux, y compris le droit d'organisation. Elles constituent simplement un échange de vues avec des employés individuels et ne peuvent pas être considérées comme une négociation; ii) ces mesures décrites par le gouvernement font office de substitut à une discussion sérieuse sur la reconnaissance du droit de se syndiquer au personnel des établissements pénitentiaires; et iii) il est peu probable que le

gouvernement puisse citer un exemple concret de mesures prises ayant amélioré l'environnement de travail sur la base de l'échange de vues décrit ci-dessus.

La commission juge utile de rappeler que, dans les rapports précédents, le gouvernement a fait référence à la distinction suivante parmi le personnel des établissements pénitentiaires i) les gardiens de prison, qui ont un devoir d'intervention sans réserve dans les établissements pénitentiaires, y compris celui d'assurer des services de sécurité en recourant à la force physique, et qui sont habilités à faire usage d'armes de poing et d'armes légères; ii) le personnel de l'institution pénitentiaire autre que les gardiens de prison, qui participe directement à la gestion des établissements ou au traitement des détenus; et iii) le personnel de l'institution pénitentiaire chargé, conformément au Code de procédure pénale, de remplir des missions de police judiciaire dans les cas de crimes commis à l'intérieur de l'institution, et qui est habilité à procéder à des arrestations, des fouilles et des saisies. La commission observe à cet égard que malgré les appels réitérés de la présente commission et de la Commission de la Conférence, le gouvernement n'a engagé aucune consultation avec les partenaires sociaux pour étudier la question des distinctions entre différentes catégories de personnel pénitentiaire. En outre, la commission tient à rappeler que, selon elle, les initiatives du gouvernement visant à donner au personnel des établissements pénitentiaires la possibilité de donner son avis sur diverses questions, notamment sur ses conditions de travail, restent distinctes de la reconnaissance du droit syndical au titre de l'*article 2* de la convention. ***La commission ne peut que prier instamment une fois de plus le gouvernement de prendre, en consultation avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes concernées, les mesures nécessaires pour que les agents de l'administration pénitentiaire autres que ceux investis de fonctions de police judiciaire aient le droit de constituer l'organisation de leur choix et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts professionnels, et de fournir des informations détaillées sur les mesures prises à cet égard.***

Article 3. Salariés de la fonction publique. La commission rappelle ses observations réitérées de longue date sur la nécessité de garantir les droits fondamentaux au travail aux salariés de la fonction publique, en particulier leur droit de recourir à l'action revendicative sans s'exposer à des sanctions, la seule exception étant les fonctionnaires exerçant une autorité au nom de l'État et les travailleurs employés dans des services essentiels au sens strict du terme. La commission prend note des informations de caractère général fournies par le gouvernement sur son approche globale, qui consiste toujours à continuer d'entendre les avis des organisations de salariés. La commission prend note également des informations relatives à la réduction du contingent de salariés dans la fonction publique nationale, suite à la création d'agences administratives incorporées et à la privatisation de départements ou divisions publics. Selon le gouvernement, le nombre d'employés dans les agences administratives gouvernementales a diminué, passant de 807 000 en mars 2003 à 302 000 en mars 2021. Le gouvernement considère donc qu'actuellement les restrictions aux droits fondamentaux au travail des salariés de la fonction publique nationale, dont le nombre diminue, sont considérablement limitées.

La commission rappelle que le gouvernement a invoqué au fil des ans les procédures de l'Autorité nationale du personnel (NPA) en tant que garanties compensatoires pour les travailleurs des services publics auxquels les droits fondamentaux au travail ne sont pas reconnus. Auparavant, la commission avait pris note de la persistance des divergences de vues quant à l'acceptabilité de la NPA en tant que garantie compensatoire, et elle avait prié le gouvernement d'envisager, en consultation avec les partenaires sociaux, les mécanismes les plus appropriés qui seraient susceptibles d'assurer des moyens de conciliation et d'arbitrage impartiaux et rapides. Dans son rapport, le gouvernement indique qu'en 2020, la NPA a tenu 185 réunions officielles avec des organisations de salariés, formulant des recommandations permettant d'aligner les conditions de travail des salariés de la fonction publique sur les conditions générales de la société. Le gouvernement cite l'exemple de l'utilisation du système de recommandations de la NPA pour la révision de la rémunération des salariés de la fonction publique,

auquel il est fait recours depuis 1960. Il réitère ainsi que ces mesures compensatoires permettent convenablement de préserver les conditions de travail des salariés de la fonction publique.

La commission prend note, d'autre part, des observations de la JTUC-RENGO qui regrette que la position du gouvernement au sujet d'un système autonome de relations entre travailleurs et employeurs n'ait pas évolué et que le gouvernement n'ait pas pris les mesures préconisées par les organes de contrôle de l'OIT. La JTUC-RENGO, rappelant l'obligation faite au gouvernement par l'article 12 de la loi fondamentale sur la réforme de la fonction publique nationale (2008), regrette que le gouvernement donne la même réponse que celle qu'il réitère depuis de nombreuses années, à savoir qu' «il existe un large éventail de questions qui touchent aux systèmes autonomes de relations entre travailleurs et employeurs et qu'il souhaite étudier ces questions soigneusement tout en continuant d'échanger ses vues avec les organisations de travailleurs». De plus, la JTUC-RENGO réitère que les recommandations de la NPA sont laissées à la décision politique, ce qui prouve que ce mécanisme est défectueux en tant que mesure compensatoire. La JTUC-RENGO dénonce la déclaration du gouvernement selon laquelle la privatisation des agences administratives nationales a laissé moins de salariés de la fonction publique dépourvus de droits fondamentaux au travail, estimant qu'il s'agit là d'une tentative de faire accepter ces restrictions. La commission note que la JTUC-RENGO déplore le manque évident d'intention de la part du gouvernement de reconsidérer le système juridique s'agissant des droits fondamentaux au travail des salariés de la fonction publique, et demande une fois de plus que les organes de contrôle de l'OIT remettent en question l'attitude du gouvernement et enquêtent sur ces questions.

La commission, constatant que le rapport ne fournit aucune information supplémentaire sur ce sujet, se voit donc contrainte de prier instamment une fois de plus le gouvernement d'indiquer les mesures concrètes prises ou envisagées pour faire en sorte que les salariés de la fonction publique qui n'exercent pas d'autorité au nom de l'État jouissent pleinement de leurs droits fondamentaux au travail, en particulier du droit de grève. Compte tenu des divergences de vues persistantes, la commission prie également instamment le gouvernement de reprendre les consultations avec les partenaires sociaux concernés en vue de la révision du système actuel, afin d'assurer des procédures de conciliation et d'arbitrage efficaces, impartiales et rapides, dans lesquelles les parties ont confiance et auxquelles elles peuvent participer à toutes les étapes, et dans lesquelles les sentences, une fois rendues, seront pleinement et rapidement appliquées. Elle prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises à cet égard. Elle le prie également de continuer à communiquer des informations sur le fonctionnement du système de recommandation de la NPA.

Salariés de la fonction publique locale. La commission a précédemment pris note des observations du Rentai Union Suginami, du Syndicat des travailleurs Rentai, du Syndicat Rakuda et de l'Apaken Kobe faisant référence aux effets néfastes sur le droit de se syndiquer de l'entrée en vigueur en avril 2020 de la loi révisée sur la fonction publique locale, à savoir que: i) les salariés de la fonction publique locale n'ayant pas un statut ordinaire et leurs syndicats ne sont pas couverts par la loi générale du travail qui établit les droits fondamentaux au travail de cette catégorie et qui fixe les conditions dans lesquelles ce personnel peut saisir la commission des relations du travail en cas d'allégation de pratique de travail déloyale; ii) le nouveau système, qui vise à limiter le recours à du personnel engagé à temps partiel sur des missions permanentes (par le biais de postes de service spéciaux nommés par année fiscale tout comme les employés de service régulier), a pour effet d'accroître le nombre des travailleurs dépourvus de droits fondamentaux au travail; iii) le système d'emploi annuel conditionnel mis en place suscite des angoisses liées à l'emploi et affaiblit l'action syndicale; et iv) ces situations appellent en outre le rétablissement de toute urgence des droits fondamentaux au travail pour tous les salariés de la fonction publique. La commission prend note des dernières observations fournies par ces syndicats, ainsi que par la JTUC-RENGO et la ZENROREN, déplorant que la situation décrite reste sans solution. En outre, il est allégué dans ces observations que l'augmentation du nombre de consultations pour harcèlement au travail et non-renouvellement de l'emploi s'inscrit dans un nouveau cadre qui rend difficile l'affiliation

aux syndicats municipaux des salariés n'ayant pas un statut ordinaire, ce qui fait que la garantie des droits fondamentaux au travail pour les salariés de la fonction publique locale n'en est que plus urgente.

La commission prend note de la déclaration du gouvernement selon laquelle les modifications de la législation garantissent une nomination appropriée du personnel en service spécial et des salariés nommés à titre temporaire, et la modification des conditions relatives aux droits fondamentaux au travail en est une conséquence directe. Le gouvernement déclare que, se fondant sur un examen du système autonome des relations entre travailleurs et employeurs pour les fonctionnaires des administrations centrales, il procédera à un examen attentif des mesures concernant les fonctionnaires locaux, en écoutant les avis des organisations concernées. La commission rappelle son avis selon lequel les modifications de la législation entrées en vigueur en avril 2020 pour les salariés de la fonction publique locale ont pour effet d'élargir la catégorie des travailleurs du secteur public dont les droits au titre de la convention ne sont pas pleinement garantis. ***La commission prie donc instamment le gouvernement d'accélérer son examen du système autonome de relations entre travailleurs et employeurs afin de garantir que les syndicats municipaux ne soient pas privés de leurs droits syndicaux acquis de longue date par l'introduction de ces modifications. Elle prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur les mesures prises ou envisagées à cet égard.***

Articles 2 et 3. Consultations sur un plan d'action assorti d'un calendrier de mesures pour le système autonome de relations entre travailleurs et employeurs. Dans ses précédents commentaires, la commission a pris note de la déclaration du gouvernement selon laquelle il examinait attentivement la manière de répondre aux conclusions et recommandations formulées par la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (Commission de la Conférence) en 2018 et aux diverses préoccupations soulevées par les mesures relatives au système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, tout en continuant d'écouter les avis des partenaires sociaux. La commission observe avec ***regret*** qu'aucun progrès tangible ne semble avoir été réalisé à cet égard. Dans son rapport, le gouvernement se contente d'indiquer qu'il a échangé des avis avec la JTUC-RENGO et qu'il fournira des informations sur les initiatives prises de bonne foi à cet égard. La commission note, d'autre part, que la JTUC-RENGO nie qu'un tel échange d'avis ait eu lieu et déplore que, malgré le temps écoulé depuis que la Commission de la Conférence a prié le gouvernement d'élaborer avec les partenaires sociaux un plan d'action assorti d'un calendrier afin de mettre en œuvre ses recommandations, le gouvernement n'ait pris aucune mesure en vue de la concrétisation d'un tel plan. La commission prend également note de l'avis de la ZENROREN selon lequel, compte tenu de la manière dont se sont déroulées les consultations avec ses organisations affiliées sur les questions en suspens, il est clair que le gouvernement n'a aucune volonté d'élaborer le plan d'action demandé par les organes de contrôle de l'OIT. ***Rappelant les conclusions de la Commission de la Conférence, notamment en ce qui concerne l'absence de progrès significatifs dans la prise des mesures nécessaires concernant le système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, la commission encourage à nouveau vivement le gouvernement à prendre des mesures significatives pour élaborer, en consultation avec les partenaires sociaux concernés, un plan d'action assorti d'un calendrier visant à mettre en œuvre les recommandations formulées ci-dessus, et à rendre compte de tout progrès accompli à cet égard.***

[Le gouvernement est prié de répondre de manière complète aux présents commentaires en 2023.]

Document nº 213

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 109-110 (Gabon)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Gabon (ratification: 1960)

La commission a noté les informations communiquées par le gouvernement dans son rapport; elle a également pris connaissance des statuts de la COSYGA, centrale syndicale unique des travailleurs.

1. La commission avait présenté des commentaires sur l'affiliation obligatoire des organisations aux centrales syndicales (COSYGA pour les travailleurs et CPG pour les employeurs) prévue dans le Code du travail à l'article 174.

Selon le gouvernement, la révision de divers articles du code, notamment l'article 174, est à l'étude. La commission rappelle que l'affiliation obligatoire sous peine d'illégalité des organisations de travailleurs ou d'employeurs existantes ou à venir à la centrale unique des travailleurs ou à celle des employeurs est contraire aux droits garantis par la convention aux articles 2, 3, 5 et 6 selon lesquels, en particulier, les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer les organisations de leur choix.

2. La commission avait également présenté des commentaires sur les procédures de conciliation et d'arbitrage (art. 239, 240, 245 et 249 du code). Elle note qu'une décision du conseil d'arbitrage peut faire l'objet d'une opposition de la part de l'une ou l'autre partie, faute de quoi elle devient exécutoire. A la suite de cette opposition, la sentence arbitrale peut être confirmée ou modifiée. Elle croit comprendre que le cumul des diverses dispositions mentionnées pourrait avoir pour effet de rendre toute grève licite pratiquement impossible. Or une telle restriction limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention) ainsi que le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art. 3 de la convention).

La commission prie le gouvernement de prendre les mesures appropriées sur ces points.

Document nº 214

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, p. 117 (Mauritanie)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Mauritanie (ratification: 1961)

La commission note que les propositions de modification dont il avait été fait mention dans son observation précédente vont être réexaminées dans le cadre de la refonte du Code du travail en cours. La commission rappelle que ses commentaires portent depuis plusieurs années sur diverses dispositions du Code du travail (art. 1 du Livre III interdisant la formation de plus d'un syndicat par métier ou profession et métiers similaires ou professions connexes; art. 40 et 48 du Livre IV qui permettent d'interdire une grève ou un lock-out en soumettant le conflit collectif à une procédure d'arbitrage).

La commission espère que la révision du Code du travail, actuellement en cours, tiendra compte des commentaires de la commission, et elle prie le gouvernement d'adresser des informations sur toute évolution en la matière.

Document nº 215

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 121-122 (Paraguay)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Paraguay (ratification: 1962)

Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait relevé que, si les articles 347 et suivants du Code du travail contiennent certaines dispositions relatives au droit de grève, le Code de procédure du travail rend ces dispositions inopérantes en établissant un système de conciliation et d'arbitrage dont les parties sont contraintes d'accepter les sentences. Il en résulte une interdiction du droit de grève dans la pratique de nature à limiter gravement les activités syndicales, ce qui est contraire aux articles 3, 8 et 10 de la convention.

Le gouvernement, dans son rapport, indique simplement qu'aucune nouvelle disposition en la matière n'a été adoptée.

Etant donné que la question de l'exercice du droit de grève a été soulevée depuis de nombreuses années, la commission exprime encore une fois l'espoir que des mesures seront adoptées dans un proche avenir pour mettre sur ce point la législation en conformité avec la convention.

La commission rappelle en outre que, selon la convention, les fonctionnaires doivent pouvoir jouir du droit d'association à des fins

syndicales. Elle prie à nouveau le gouvernement d'indiquer de quelle manière les associations de fonctionnaires peuvent défendre les intérêts de leurs membres et quelles sortes d'activités syndicales exercent ces associations dès lors que l'article 31 de la loi n° 200/70 limite expressément les activités des associations de fonctionnaires à des fins culturelles et sociales.

La commission prie à nouveau le gouvernement d'indiquer quelles sont les procédures applicables en matière de conflit du travail dans les entreprises publiques compte tenu de l'article 2 du Code du travail qui prévoit que les conflits du travail concernant les fonctionnaires, employés et ouvriers des entreprises productrices de biens et de services publics seront résolus par voie administrative.

Document nº 216

CIT, 71e session, 1985, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 159-160 (Haïti)

Conférence internationale du Travail
71e session 1985

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Haïti (ratification: 1979)

La commission constate avec regret que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Elle a cependant pris connaissance des informations communiquées par un représentant gouvernemental à la Commission de la Conférence en juin 1984 ainsi que du décret du 24 février 1984 rénovant le Code du travail du 12 septembre 1961.

1. La commission note, à propos des suites données au rapport de la Commission d'enquête instituée pour examiner, entre autres, l'application par Haïti des conventions nos 87 et 98 à l'égard des travailleurs haïtiens dans les plantations de canne à sucre de la République dominicaine, que le gouvernement a réitéré, devant la Commission de la Conférence internationale du Travail en juin 1984, son intention d'inclure dans le texte des contrats de travail concernant les travailleurs une clause spéciale garantissant leurs droits à la liberté syndicale et à la négociation collective.

La commission prie le gouvernement d'indiquer si cette clause a effectivement été incluse dans les contrats de travail pour la saison 1984-85 et si elle le sera dans les contrats suivants.

2. La commission observe, par ailleurs, que la législation dans son ensemble contient toujours certaines limitations qui peuvent mettre en cause l'exercice de la liberté syndicale garantie par la convention:

- obligation d'obtenir l'agrément du gouvernement, aux conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société, pour créer une association de plus de 20 personnes (art. 236 du Code pénal), alors que la législation doit permettre la constitution d'organisations syndicales, de fédérations et de confédérations sans autorisation préalable (articles 2 et 5 de la convention);
- larges pouvoirs de contrôle des autorités sur les syndicats (art. 34 du décret du 4 novembre 1983, anciennement art. 400 de la loi du 28 août 1967 sur le Département des affaires sociales), alors que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à entraver l'exercice légal des droits des organisations syndicales (article 3);
- imposition de plein droit de l'arbitrage obligatoire de conseil supérieur d'arbitrage ou à la demande du secrétaire d'Etat au Travail ou à la demande d'une seule des parties à un conflit pour faire cesser une grève (art. 185, 190, 199 et 200 nouveaux du Code du travail), alors que les travailleurs et leurs organisations doivent avoir le droit de promouvoir et de défendre leurs intérêts, y compris par le recours à la grève, et que les pouvoirs publics doivent s'abstenir de limiter ce droit (articles 3 et 10). En conséquence, la commission estime qu'il conviendrait que le recours à l'arbitrage obligatoire pour faire cesser une grève soit limité aux cas de grève dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire à ceux dont l'interruption risque de mettre en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne ou qu'il y ait recours à l'arbitrage lorsque les deux parties en font la demande.

3. La commission prie le gouvernement d'indiquer s'il existe actuellement en Haïti des organisations syndicales affiliées à des organisations internationales de travailleurs et, dans l'affirmative, auxquelles.

4. Enfin, la commission relève que les fonctionnaires ne sont pas régis par le Code du travail mais par des lois spéciales énumérées dans l'article 389 du Code du travail dans sa teneur modifiée.

La commission prie en conséquence le gouvernement d'indiquer si les fonctionnaires ont le droit de se syndiquer et, dans l'affirmative, en vertu de quel texte.

Document nº 217

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, p. 217 (Antigua-et-Barbuda)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

-

-

-

Antigua-et-Barbuda (ratification: 1983)

La commission note que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Elle se voit donc obligée de renouveler son observation précédente, qui était conçue dans les termes suivants:

Se référant à ses commentaires antérieurs sur la nécessité de modifier les articles 19, 20 et 21 de la loi de 1976 sur les tribunaux professionnels, qui peut être appliquée en pratique comme interdisant, de façon générale, le droit de grève à l'initiative d'une partie, situation illustrée par le cas no 1296 du Comité de la liberté syndicale, la commission note que cette question a été soumise au Cabinet en vue d'un réexamen des dispositions relatives au droit de grève.

La commission a admis que le droit de grève peut être restreint dans les services essentiels, au sens strict du terme, c'est-à-dire dans ceux dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. La loi disposant que l'arbitrage peut être obligatoire et qu'il peut y être recouru à la demande d'une seule partie, il conviendrait, pour que ces dispositions soient conformes à la convention, que la sentence rendue soit acceptée par les deux parties et qu'en cas de désaccord les travailleurs puissent toujours exercer leur droit de grève. Quant aux dispositions autorisant un tribunal à mettre fin à une grève légale par voie d'injonction, la commission rappelle qu'une telle mesure ne peut être justifiée que dans des conditions de crise nationale aiguë et, en ce cas, pour une durée limitée.

La commission veut croire que le gouvernement adoptera les mesures voulues pour modifier les articles 19, 20 et 21 de la loi sur les tribunaux professionnels, en tenant compte des commentaires qui précèdent; elle l'invite à lui faire parvenir rapidement le texte des amendements en question et à la tenir informée de tout fait nouveau à cet égard.

La commission veut encore espérer que le gouvernement prendra les mesures nécessaires dans un très proche avenir.

Document nº 218

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 231-232 (Guyana)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Guyana (ratification: 1967)

La commission prend note du rapport du gouvernement et rappelle que ses commentaires portent sur les points suivants:

- adoption d'un projet de loi sur la reconnaissance syndicale;
- nécessité de modifier la loi sur l'arbitrage dans les entreprises d'utilité publique et les services de santé publique (Cap. 54:01) qui confère au ministre de larges pouvoirs de renvoyer un différend dans les services énumérés dans l'annexe à la loi (qui peut être révisée à la discrétion du ministre) à un tribunal d'arbitrage, sans avoir préalablement obtenu l'accord des deux parties au différend, et qui rend les travailleurs ayant pris part à une grève illégale passibles d'une amende ou d'un emprisonnement de deux mois (art. 19).

1. La commission prend note de la teneur du projet de loi sur la reconnaissance syndicale, qui contient des dispositions concernant la création d'un organisme indépendant chargé de la délivrance d'un certificat syndical ainsi que la détermination du syndicat le plus représentatif dans une unité par un vote de la majorité. La commission note qu'en vertu de l'article 27 a) du projet le syndicat majoritaire reconnu a l'autorité exclusive pour négocier au nom des travailleurs dans l'unité de négociation. La commission prie le gouvernement d'indiquer si, lorsqu'aucun syndicat ne réunit 40 pour cent des personnes d'une unité, conformément à l'article 20 2), ou lorsqu'aucun syndicat ne réunit 51 pour cent des travailleurs après la période stipulée à l'article 20 3) b), la représentation collective est assurée aux travailleurs dans ces syndicats, au moins pour leurs membres. La commission a précisé au paragraphe 141 de son Etude d'ensemble de 1983 sur la liberté syndicale et la négociation collective que les organisations minoritaires devraient être autorisées à mener leur action et à avoir au moins le droit de se faire les porte-parole de leurs membres et de les représenter en cas de réclamation individuelle. La commission demande en outre au gouvernement d'indiquer si, dans la situation mentionnée ci-dessus, les droits de négociation collective sont accordés aux syndicats de ces unités au nom de leurs propres membres, ce qu'elle a estimé souhaitable au paragraphe 295 de son étude d'ensemble.

2. Dans un précédent commentaire, la commission avait prié instamment le gouvernement de veiller à ce que des mesures soient prises pour modifier la loi (Cap. 54:01) afin de limiter le recours à l'arbitrage obligatoire dans les cas de grève survenant dans les services essentiels au sens strict du terme, à savoir ceux dont l'interruption pourrait mettre en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne.

La commission note, d'après le rapport du gouvernement, que le ministre n'invoque pas depuis de nombreuses années les dispositions de la loi qui lui permettent de référer des conflits à l'arbitrage sans le consentement des parties, que tous les conflits qui ont été référés à l'arbitrage ces dernières années l'ont été à la demande des syndicats et que les sanctions pénales prévues dans la loi n'ont jamais été appliquées. La commission note également la déclaration du gouvernement selon laquelle ce dernier examine actuellement la

législation compte tenu des commentaires et observations formulés par la commission d'experts en vue d'adopter les modifications nécessaires.

La commission exprime à nouveau l'espoir que l'examen en cours de la législation conduira à la modification de la loi (Cap. 54:01) dans le sens de ses commentaires. Elle prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'évolution de la situation à cet égard.

Document nº 219

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 238-239 (Nigéria)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Nigéria (ratification: 1960)

La commission prend note du rapport du gouvernement ainsi que des informations fournies par un représentant gouvernemental lors de la Conférence en 1991.

1. Article 5 de la convention (affiliation à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs). Se référant à ses

commentaires antérieurs, la commission note avec satisfaction que le décret no 35 de 1989, interdisant l'affiliation internationale aux syndicats, a été abrogé par le décret no 32 de 1991.

2. Articles 2 et 3. La commission rappelle ce depuis de nombreuses années, les divergences fondamentales entre la législation nationale et la convention portent sur les points suivants:

- système d'unicité syndicale consacré par la législation selon lequel tout syndicat enregistré est obligatoirement affilié au Congrès nigérian du travail, centrale unique nommément désignée; constitution d'un seul syndicat par catégorie de travailleurs, conformément à une liste préétablie; nombre trop élevé de membres pour constituer un syndicat;
- déni du droit syndical à certaines catégories de travailleurs (employés des douanes, des établissements frappant monnaie, de la Banque centrale du Nigéria, de la Compagnie des télécommunications extérieures);
- larges pouvoirs du greffier de contrôler à tout moment les comptes des syndicats;
- possibilité de restrictions à l'exercice du droit de grève par l'imposition d'un arbitrage obligatoire au-delà des services essentiels au sens strict du terme.

Observant que le gouvernement dans son dernier rapport se borne à indiquer qu'il a pris note des commentaires de la commission et que la sous-commission du Conseil consultatif national du travail chargée de la révision de la législation du travail n'a pas terminé ses travaux, la commission exprime à nouveau le ferme espoir que le gouvernement examinera avec la plus grande attention les observations formulées depuis plusieurs années à cet égard et lui demande instamment d'indiquer dans son prochain rapport les mesures prises pour donner pleinement effet aux dispositions de la convention.

Document nº 220

CIT, 110e session, 2022, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 257-258 (Malte)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2022

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
110e session, 2022

Malte

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1965)

La commission prend note des observations de l'Union générale des travailleurs (GWU) reçues le 31 août 2019, qui dénoncent des violations dans la pratique du droit d'association syndicale. La GWU allègue que divers employeurs et entrepreneurs contournent les dispositions législatives sur la liberté syndicale en privant leurs travailleurs de leur droit de s'affilier à des syndicats. ***La commission prie le gouvernement de communiquer ses commentaires à cet égard.***

Article 2 de la convention. Droit de constituer des organisations sans autorisation préalable. La commission avait observé que l'article 51 de la loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles (EIRA) prévoit qu'un syndicat ou une association d'employeurs, ainsi que n'importe lequel de ses membres, agents ou autres représentants, ne peut agir dans le cadre de l'un ou l'autre des objets pour lesquels ces organisations ont été constituées à moins que le syndicat ou association n'ait été préalablement enregistré, et que la sanction en cas d'infraction à cette disposition est une amende qui ne peut dépasser 1 165 euros. Elle avait prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour abroger l'article 51 de l'EIRA. La commission note que le gouvernement indique que i) l'enregistrement est important pour que les syndicats, les associations d'employeurs et leurs membres soient officiellement reconnus et puissent s'engager effectivement dans la négociation collective; ii) l'enregistrement est gratuit; et iii) le système de rapport annuel fournit des données sur les organisations susmentionnées, ce qui permet de déterminer leur niveau d'activité. La commission rappelle une fois de plus que la reconnaissance officielle d'une organisation au moyen de son enregistrement constitue un aspect pertinent du droit d'organisation, car il s'agit de la première mesure à prendre pour que les organisations puissent remplir efficacement leur rôle. Dans le même temps, la commission rappelle également que l'exercice d'activités syndicales légitimes ne saurait dépendre de l'enregistrement, et ne devrait pas faire l'objet de sanctions. ***La commission prie à nouveau le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour abroger l'article 51 de l'EIRA.***

Article 3. Droit des organisations d'organiser leurs activités et de formuler leur programme librement. Dans ses précédentes observations, la commission avait prié le gouvernement de modifier l'article 74, paragraphes 1 et 3, de la loi de l'EIRA – en vertu duquel, lorsqu'un conflit soumis à la conciliation en vue d'un règlement amiable ne se conclut pas par un règlement, l'une des parties peut en informer le ministre, qui saisit alors le tribunal pour règlement – de manière à ce qu'un arbitrage obligatoire visant à mettre fin à un conflit collectif du travail ne soit possible que si le conflit concerne un service public impliquant des fonctionnaires exerçant l'autorité au nom de l'État ou des services essentiels au sens strict du terme. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle i) le mécanisme prévu par l'article susmentionné doit être utilisé en cas d'échec de la conciliation prévue par l'article 69 de l'EIRA; ii) l'objectif du tribunal du travail serait gravement compromis si une partie ne pouvait pas en contester une autre sans l'accord de cette dernière; et iii) le tribunal du travail ayant une compétence exclusive en matière de conflits du travail, les parties ne peuvent pas recourir à d'autres moyens tels que les tribunaux civils. La commission rappelle de nouveau que le recours à l'arbitrage obligatoire pour mettre fin à un conflit collectif du travail n'est acceptable que dans les cas où les deux parties au conflit le demandent, ou lorsque la grève peut être restreinte ou interdite, c'est-à-dire pour des conflits impliquant des fonctionnaires exerçant l'autorité au nom de l'État, ou des services essentiels au sens strict du terme, ou en cas de crise nationale grave. Elle rappelle en outre qu'en conséquence, le seul fait que les conflits se prolongent, ou l'échec de la conciliation, ne constituent pas en soi des éléments qui justifieraient l'imposition d'un arbitrage obligatoire. ***La commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier l'article 74 (1) et (3) de l'EIRA de telle sorte que l'arbitrage obligatoire ne puisse avoir lieu qu'avec l'accord des deux parties ou dans les cas où la grève peut être***

restreinte ou interdite. La commission prie le gouvernement d'informer de tout développement à cet égard.

Article 9. Forces armées et police. La commission avait pris note avec intérêt de l'adoption de la loi de 2015 (appartenance syndicale des membres des forces de l'ordre) qui comporte divers instruments législatifs et qui modifie l'EIRA en ajoutant un nouvel article 67A, lequel donnait aux membres des forces de l'ordre le droit de s'affilier au syndicat enregistré de leur choix. Elle avait invité le gouvernement à fournir des informations sur l'application dans la pratique de l'article 67A de l'EIRA, en particulier sur la question de savoir si des syndicats avaient été constitués et enregistrés en vertu de cette disposition, et à indiquer le nombre de leurs membres, ainsi qu'à préciser si des demandes d'enregistrement de tels syndicats étaient à l'étude ou avaient été rejetées**.** La commission prend note que, selon le gouvernement, 1 189 membres se sont inscrits à l'Association de la police de Malte, 1 356 membres se sont inscrits au Syndicat des officiers de police et 165 membres se sont inscrits au Syndicat de la protection civile. Elle note également que le gouvernement indique qu'il n'y a pas eu d'autres demandes d'enregistrement de ces syndicats, et qu'aucune demande n'a été rejetée. ***La commission invite le gouvernement à continuer de fournir des informations sur l'application pratique de l'article 67A de l'EIRA.***

Document nº 221

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 203-205 (Madagascar)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Madagascar

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1960)

Commentaire précédent

La commission note les observations de la Confédération générale des syndicats des travailleurs de Madagascar (FISEMA), reçues le 1er septembre 2022, qui concernent des questions examinées dans le présent commentaire.

La commission note également les observations de l'Alliance Randrana Sendikaly, reçues le 19 octobre 2022, qui allèguent l'arrestation et la condamnation à une peine d'emprisonnement de 12

mois et une amende de 400 000 ariarys (environ 92 dollars des États-Unis) de M. Zotiakobanjinina Fanja Marcel Sento, un dirigeant du syndicat Syndicalisme et vie des sociétés (SVS Etoile), pour avoir publié sur Facebook les résultats de réunions tenues avec la direction d'une entreprise du secteur textile dans l'exercice de ses fonctions syndicales. ***La commission prie le gouvernement de transmettre ses commentaires sur ces graves allégations.***

La commission note que le gouvernement ne répond pas aux observations de 2021 du Syndicat autonome des inspecteurs du travail (SAIT) alléguant la violation du droit des syndicats d'organiser leurs activités en vertu de l'article 3 de la convention. ***La commission prie à nouveau le gouvernement de communiquer ses commentaires à cet égard.***

Dans ses commentaires précédents, la commission avait pris note des observations de la Confédération chrétienne des syndicats malgaches (SEKRIMA) portant sur des allégations de restriction du droit syndical, en particulier du droit des syndicats d'organiser leur gestion et leurs activités de formation, ainsi que sur la difficulté de constituer des syndicats. La commission note que le gouvernement, en réponse à ces allégations, indique que la liberté syndicale est protégée par les articles 136 et suivants du Code de travail, et que le décret n° 2011-490 et son arrêté d'application n° 28968-2011 prévoient la promotion des droits syndicaux dans le pays. ***Rappelant la responsabilité du gouvernement de veiller au respect des droits prévus par la convention tant en droit qu'en pratique, la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises pour assurer l'application des dispositions susmentionnées dans la pratique.***

Restrictions des activités syndicales dans le secteur maritime. La commission avait précédemment prié instamment le gouvernement de veiller à ce que l'enquête indépendante menée sur la commission d'actes antisyndicaux dans le secteur maritime soit conclue au plus vite. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle le ministère des Transports et de la Météorologie est en train d'organiser une réunion avec le Syndicat général maritime de Madagascar (SYGMMA) dans le but de mettre fin au conflit entre ledit syndicat et une entreprise du secteur maritime. ***Notant la brève référence du gouvernement à l'enquête susmentionnée, la commission le prie de préciser si la réunion avec le SYGMMA a été conclue et, le cas échéant, de communiquer des informations détaillées sur ses résultats. La commission prie également le gouvernement de fournir des informations détaillées sur les résultats de toute réunion organisée par le ministère des Transports et de la Météorologie concernant les allégations d'actes antisyndicaux dans le secteur maritime.***

Article 2 de la convention. Travailleurs régis par le Code maritime. Dans ses commentaires précédents, la commission avait noté qu'un nouveau Code maritime devait être adopté, et avait prié le gouvernement de veiller à ce que le droit des marins de constituer des syndicats et d'y adhérer y soit prévu. La commission note que le gouvernement indique qu'il a tenu compte des droits fondamentaux et des principales libertés des marins lors l'élaboration du projet de Code maritime, et que ce dernier est présentement en cours d'adoption. ***La commission s'attend à ce que le nouveau Code maritime soit adopté prochainement et contiennent des dispositions spécifiques prévoyant le droit des marins de constituer des syndicats et d'y adhérer. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tout fait nouveau à cet égard et de transmettre une copie du Code maritime une fois adopté.***

Article 3. Représentativité des organisations de travailleurs et d'employeurs. La commission avait précédemment pris note du décret n° 2011-490 sur les organisations syndicales et la représentativité, qui prévoit la tenue d'élections de délégués du personnel au niveau des entreprises, et avait prié le gouvernement de fournir des informations sur tout progrès concernant ces élections, ainsi que sur leur incidence dans la détermination des organisations d'employeurs et de travailleurs participant au dialogue social au niveau national. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle il est laissé aux travailleurs et aux employeurs le soin d'organiser les élections des délégués du personnel et d'en faire parvenir les résultats au ministère du Travail et des Lois sociales, dont le rôle se limite à

émettre un arrêté entérinant la représentativité établie. À cet égard, le gouvernement indique que l'arrêté nº 34-2015, émis le 19 février 2015, est à l'état de reconduction tacite puisque certains facteurs empêchent l'organisation de nouvelles élections. La commission note également que la FISEMA, dans ses observations, allègue qu'en 2019, lors de la nomination des représentants des travailleurs au sein du conseil d'administration et des comités de gestion de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNAPS), de l'Organisation Sanitaire Tananarivienne Inter-Entreprises (OSTIE) et de l'Association Médicale Inter-Entreprises de Tananarive (AMIT), le ministère du Travail et des Lois sociales a modifié unilatéralement les noms de ses représentants devant y siéger. La FISEMA affirme qu'elle a porté plainte auprès du Conseil d'État, qui a émis trois arrêts en sa faveur en 2021 et 2022. ***La commission prie le gouvernement de fournir des informations spécifiques sur les facteurs empêchant la tenue des élections des délégués du personnel depuis 2015. En outre, rappelant l'importance d'éviter toute ingérence des autorités publiques dans la détermination de la représentativité des organisations professionnelles, la commission le prie de transmettre ses commentaires sur les graves allégations de la FISEMA.***

Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes. Arbitrage obligatoire. La commission avait précédemment prié le gouvernement de modifier les articles 220 et 225 du Code du travail, qui prévoient qu'en cas d'échec de la médiation, le différend collectif est soumis par le ministère du Travail et des Lois sociales à une procédure d'arbitrage dont la sentence met fin au litige et à la grève, ainsi que l'article 228 du Code du travail, qui prévoit la possibilité de réquisitionner des salariés grévistes dans les cas de troubles à l'ordre public. La commission note avec ***regret*** que le gouvernement se limite à indiquer que les litiges et les grèves prolongées mettent en difficulté la société, les travailleurs et l'économie, et à informer de la composition et du fonctionnement de son conseil d'arbitrage. La commission rappelle que l'imposition de la procédure d'arbitrage dans le cadre d'un conflit collectif, ainsi que la réquisition de travailleurs en cas de grève, ne sont acceptables que dans les cas où la grève est susceptible d'être limitée ou interdite, à savoir vis-à-vis des fonctionnaires exerçant l'autorité au nom de l'État, dans les services essentiels au sens strict du terme et en cas de crise nationale aiguë (Étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, paragr. 151 et 153). ***Rappelant que les questions susmentionnées font l'objet de ses commentaires depuis plusieurs années, la commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier les articles 220, 225 et 228 du Code du travail dans un avenir proche. La commission prie le gouvernement de fournir des informations sur tout fait nouveau à cet égard, et lui rappelle qu'il peut se prévaloir de l'assistance technique du Bureau, s'il le souhaite.***

Document nº 222

CIT, 67e session, 1981, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, p. 113 (Irlande)

Conférence internationale du Travail
67e session 1981

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Irlande (ratification: 1955)

Faisant suite à ses commentaires antérieurs, la commission note les informations fournies par le gouvernement à la Commission de la Conférence en 1979 et dans son rapport, ainsi que les commentaires présentés par le Congrès des syndicats irlandais. Ces commentaires portaient sur l'absence de protection pour certaines catégories de travailleurs, ce qui pourrait avoir pour conséquence que des travailleurs participant à des piquets de grève pacifiques, pendant une grève, pourraient être poursuivis en dommages et intérêts.

La commission note la déclaration du gouvernement selon laquelle une législation nouvelle sera prise sous peu, pour étendre les dispositions de la loi de 1906 sur les différends du travail, comme le Congrès des syndicats l'avait demandé.

La commission exprime l'espoir que le gouvernement adoptera prochainement les mesures appropriées et le prie de continuer à fournir des informations en la matière et de lui faire parvenir, dès qu'elles auront été adoptées, les modifications de la loi.

Document nº 223

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. *pas de numérotation*-247 (Royaume-Uni)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Royaume-Uni (ratification: 1949)

La commission prend note du rapport du gouvernement. Elle prend également note de la discussion approfondie qui a eu lieu à la Commission de la Conférence en 1991 sur la question du Centre gouvernemental des communications de Cheltenham (GCHQ), ainsi que des commentaires du Congrès des syndicats (TUC) et du Conseil des syndicats de la fonction publique (CCSU) dans plusieurs communications datées de 1991 et de 1992, respectivement.

I. Licenciement de travailleurs du GCHQ

Dans sa communication du 10 janvier 1992 à laquelle est joint un échange de correspondance entre lui-même, le CCSU et le gouvernement, le TUC déclare qu'à la suite du débat à la Commission de la Conférence en 1991, il a écrit au Premier ministre afin de proposer des discussions sur cette question, à la lumière des recommandations de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence. Le TUC avait alors mentionné que les syndicats étaient disposés à accepter des arrangements répondant aux exigences du gouvernement, et avait également évoqué la possibilité d'un renvoi à la Cour internationale de justice (CIJ), devant laquelle le gouvernement peut se pourvoir aux termes de la Constitution de l'OIT. Selon le TUC, le CCSU entend soulever la question des travailleurs du GCHQ à la première occasion lors des rencontres régulières avec le ministre de la Fonction publique, mais n'entretient pas d'illusions sur une issue positive, étant donné l'attitude du gouvernement qui a déclaré mal voir en quoi de telles discussions pourraient être utiles.

Dans son rapport, le gouvernement reprend essentiellement les arguments exposés à la Commission de la Conférence en 1991, et invite la commission d'experts à réexaminer la situation au vu des éléments suivants:

- le GCHQ fait partie des services de sécurité nationale et de renseignement;
- aucun problème d'interprétation ne se poserait dans le cadre de la convention no 151;
- dans de nombreux autres pays, les mêmes activités relèveraient entièrement des forces armées et échapperaient totalement au champ d'application de la convention no 87;
- de tous les employés concernés, seulement 13 ont finalement refusé les conditions d'emploi modifiées ou un autre emploi, et ils ont reçu un généreux dédommagement;
- d'autres organismes internationaux chargés de l'observance des droits fondamentaux de l'homme ont statué en faveur du gouvernement à cet égard;
- les travailleurs du GCHQ ont le droit de s'affilier à une organisation syndicale efficace et d'ailleurs active, et la majorité d'entre eux s'en sont prévalus.

Tout en répétant que les syndicats concernés peuvent soulever cette question lors des réunions régulières avec le ministre de la Fonction publique - ce qu'ils n'ont pas fait jusqu'ici, selon lui - le gouvernement réitère sa conviction que les mesures qu'il a prises en ce qui concerne le GCHQ sont conformes à ses obligations aux termes des conventions de l'OIT.

Ayant attentivement examiné le rapport du gouvernement et les commentaires des syndicats, la commission doit constater qu'on ne lui a présenté aucun élément nouveau susceptible de l'amener à modifier son observation antérieure quant au fond de cette question. La commission note par ailleurs qu'il s'est clairement dégagé au sein de la Commission de la Conférence une quasi-unanimité sur la nécessité d'une reprise du dialogue. Depuis lors, tout en indiquant que les syndicats pourraient soulever la question durant les réunions régulières avec le ministre de la Fonction publique, le gouvernement a signifié à deux reprises au TUC (lettres des 25 juin et 20 décembre 1991) qu'il voyait mal l'utilité de telles discussions, ce qui explique sans doute pourquoi le problème n'a apparemment pas été évoqué durant ces réunions régulières.

La commission déplore de n'avoir pu constater aucun progrès tangible sur cette question, ni même une reprise des discussions, malgré le très large consensus qui s'est dégagé au sein des organes de contrôle.

Suite: voir page 241 du rapport.

Elle rappelle que les seules exclusions prévues par la convention concernent les forces armées et la police, que les travailleurs ont le droit de constituer les organisations de leur choix et que le droit à la syndicalisation ne préjuge pas celui du droit de grève.

En conséquence, la commission exhorte le gouvernement à reprendre dans un très proche avenir des discussions constructives susceptibles de déboucher, par la voie d'un réel dialogue, sur un compromis acceptable aux deux parties.

II. Article 3 de la convention

Généralités

Dans son observation de 1991, la commission avait formulé un certain nombre de commentaires au sujet des lois de 1980, de 1982 et de 1988 sur l'emploi et la loi de 1984 sur les syndicats. Ces commentaires concernaient les questions suivantes:

- sanctions disciplinaires injustifiées (art. 3 de la loi de 1988);
- indemnisation des membres et représentants des syndicats (art. 8 de la loi de 1988);
- immunités contre la responsabilité civile découlant des grèves et autres actions de revendication;
- licenciements pour faits de grève et autres actions de revendication;
- complexité de la législation.

La commission prend note des observations élaborées communiquées par le gouvernement sur ces sujets, tant à la Commission de la Conférence que dans son rapport. Elle note également les commentaires formulés par le TUC dans sa communication du 22 janvier 1992 au sujet de la loi sur l'emploi de 1990.

1. Sanctions disciplinaires injustifiées (art. 3 de la loi de 1988)

Dans son observation précédente, la commission avait conclu que les dispositions de l'article 3 qui privent les syndicats du droit de sanctionner leurs membres qui refusent de participer à des grèves légales et autres moyens de pression, ou qui tentent de persuader d'autres membres de refuser de participer à de tels mouvements, constituaient un empiètement sur les garanties prévues à l'article 3 de la convention. Tout en reconnaissant que les droits garantis par l'article 3 doivent s'exercer dans le respect des droits fondamentaux de l'homme, la commission estimait incompatible avec la convention une disposition interdisant aux membres d'un syndicat d'adopter librement des règles prévoyant l'imposition de sanctions disciplinaires aux syndiqués qui refusent de suivre ou tentent de renverser les décisions démocratiquement prises par les membres du syndicat de déclencher une grève ou d'exercer d'autres actions de revendication légitimes. Elle avait donc demandé au gouvernement de réviser sa législation de façon à laisser aux syndicats et à leurs membres la faculté d'adopter et d'appliquer de telles règles s'ils le souhaitent.

Le gouvernement a déclaré à la Commission de la Conférence que la législation doit prévoir des dispositions permettant de s'assurer que

les syndiqués sont libres "de prendre leurs décisions en accord avec leur conscience, sans crainte de sanctions disciplinaires de la part de leur syndicat". En outre, dans son rapport, le gouvernement:

a) déclare qu'il ne peut concilier les commentaires de la commission d'experts sur l'article 3 de la loi avec le principe bien accepté voulant que les syndicats ne jouissent pas d'une liberté absolue pour établir leurs règles internes, qui doivent respecter les droits fondamentaux de l'homme et la législation nationale;

b) souligne que l'article 3 de la loi de 1988 n'impose aucune limitation quant aux dispositions ou aux interdictions pouvant être incluses dans les règles internes d'un syndicat;

c) fait observer que les syndicats conservent la possibilité, s'ils le souhaitent, d'une part, d'adopter des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires aux membres qui refusent de participer à une action de revendication et, d'autre part, d'appliquer ces règles, ce qui s'est effectivement passé en pratique à plusieurs reprises depuis l'adoption de la loi de 1988, lorsque des syndiqués se sont vu imposer des sanctions disciplinaires de cet ordre;

d) estime néanmoins qu'il s'agit d'un droit de l'homme fondamental pour tout syndiqué de pouvoir refuser de rompre son contrat d'emploi - même si son syndicat l'y invite et indépendamment des procédures qui ont pu être suivies par le syndicat avant de lancer ce mot d'ordre - et qu'un tel refus ne saurait être qualifié d'inapproprié;

e) maintient donc que la législation nationale devrait prévoir des recours pour les syndiqués victimes de sanctions ou de discrimination de la part de leur syndicat, soit parce qu'ils ont exercé ce droit de refus soit parce qu'ils ont encouragé d'autres employés à s'en prévaloir;

f) soutient que le fait d'autoriser un syndicat à imposer des sanctions disciplinaires à un syndiqué qui aurait décidé d'honorer ses engagements envers son employeur, sans lui offrir par ailleurs la possibilité d'un recours, reviendrait à permettre que la législation nationale ne garantisse pas les droits de l'homme fondamentaux du syndiqué en question.

Par conséquent, le gouvernement ne voit aucun motif de considérer que l'article 3 de la loi de 1988 sur l'emploi est en fait incompatible avec les garanties prévues par la convention.

La commission note que, selon le gouvernement, l'article 3 de la loi de 1988 n'impose aucune limitation quant aux dispositions ou interdictions pouvant être incluses dans les règles internes des syndicats, et que ceux-ci conservent notamment la possibilité d'adopter et d'appliquer des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires à leurs membres qui refusent de participer à une grève, ce qui se serait effectivement passé depuis l'adoption de la loi.

Afin de pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, la commission prie les parties de lui communiquer des précisions sur la portée concrète de cette disposition et, notamment, sur la possibilité que conserveraient les syndicats d'adopter et d'appliquer des règles leur permettant d'imposer des sanctions disciplinaires à leurs membres qui refusent de participer à une grève. Elle invite également les

parties à lui fournir des exemples de la façon dont cette disposition est appliquée dans la pratique.

2. Indemnisation des membres et des représentants des syndicats

L'article 8 de la loi de 1988 dispose qu'un syndicat ne peut utiliser ses fonds pour indemniser une personne à l'égard de toute sanction qui pourrait lui être imposée en raison d'une infraction ou d'un outrage au tribunal. Dans son observation de 1991, tout en reconnaissant que l'article 8 ne déclare pas expressément que les syndicats ne peuvent pas adopter de règle à cet effet, la commission avait conclu qu'il avait le même effet puisque tout versement fait conformément avec une telle règle peut être recouvré, conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 8. En conséquence, la commission avait exprimé l'avis que la législation devrait être modifiée de manière à permettre l'adoption et l'application de règles permettant l'indemnisation des membres ou des dirigeants des syndicats en ce qui concerne les responsabilités juridiques qu'ils peuvent encourir au nom du syndicat.

Dans son rapport, le gouvernement:

a) souligne que l'article 8 vise uniquement les amendes ou les autres sanctions pécuniaires imposées à une personne en raison d'une infraction pénale ou d'une condamnation pour outrage au tribunal, actes qui constituent manifestement une violation de la législation nationale;

b) souligne que, lorsqu'une personne agit simplement comme "agent" passif d'un syndicat, les sanctions seront vraisemblablement imposées au syndicat, mais que lorsqu'une sanction est infligée à la personne elle-même, cela implique qu'elle aura clairement été reconnue coupable d'un acte illégal et délibéré;

c) tenant compte notamment de l'article 8 1) de la convention, ne saurait accepter l'idée voulant que les dispositions déclarant illégale l'utilisation des fonds ou des biens syndicaux pour indemniser ces personnes des conséquences de leurs actes illégaux ainsi que le droit connexe de recouvrement des sommes payées ou des biens remis constituent une violation des garanties prévues par la convention.

Par conséquent, le gouvernement ne peut convenir qu'il soit nécessaire de modifier la législation comme le suggère la commission d'experts, puisque ces dispositions actuelles ne sont incompatibles avec aucune garantie prévue par la convention.

La commission note que, selon le gouvernement, ces dispositions visent des cas limités, c'est-à-dire ceux où une personne est condamnée, en justice, à une amende ou à une autre sanction pécuniaire pour un acte illégal et délibéré constituant manifestement une violation de la législation nationale (infraction pénale, outrage à magistrat); dans les autres cas, les sanctions seraient vraisemblablement imposées au syndicat.

La commission considère que l'indemnisation des membres ou des dirigeants de syndicats devrait être possible pour les responsabilités juridiques qu'ils encourent au nom du syndicat.

Afin de pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, la commission prie les parties de lui fournir des renseignements sur l'application de ces dispositions dans la pratique, notamment en lui communiquant le texte des décisions quasi judiciaires ou judiciaires rendues en ces matières.

3. Immunités contre la responsabilité civile découlant des grèves et autres actions de revendication

Dans son observation de 1991, tout en reconnaissant que la législation britannique accorde une assez large protection contre la responsabilité en common law pour les personnes et les syndicats qui organisent ou participent à certaines formes d'actions de revendication et que les travailleurs ne peuvent pas se voir intimer l'ordre de reprendre leur travail ou de rester au travail, la commission avait indiqué que certaines modifications législatives introduites depuis 1980 ont eu pour effet de retirer la protection légale pour diverses formes d'actions de revendication qui, à son avis, ne devraient pas faire encourir de responsabilité juridique. Elle avait donc répété sa demande pour que le gouvernement adopte une législation permettant aux travailleurs et à leurs syndicats de s'engager dans une action de revendication, dans les circonstances qui ont été examinées en détail dans l'observation formulée par la commission en 1989.

Dans son rapport, le gouvernement:

a) souligne que la législation du Royaume-Uni: i) contient toujours des dispositions assurant une protection particulière contre la responsabilité civile qui serait autrement encourue lorsqu'un syndicat ou toute autre personne appelle les travailleurs à rompre des contrats de travail afin d'appuyer leurs revendications dans le cadre d'un différend collectif avec leur employeur; et ii) donne une définition très large de l'expression "différend du travail" à cette fin;

b) observe qu'aucune modification intervenue depuis 1979 dans la législation sur l'organisation des actions de revendication n'a nui aux travailleurs qui restent libres de s'engager dans ce genre d'actions, que ce soit dans le cadre d'un différend avec leur employeur, pour appuyer d'autres travailleurs, ou encore pour quelque autre objectif;

c) ne voit dans la convention aucune disposition permettant à la commission d'experts de conclure que cet instrument impose la nécessité d'une protection juridique pour les personnes qui appellent à une action de revendication ou qui l'organisent, en ce qui concerne les formes particulières d'actions de revendication mentionnées dans son rapport.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas accepter l'opinion de la commission selon laquelle il conviendrait d'adopter d'autres mesures législatives dégageant la responsabilité civile des personnes qui appellent à des actions de revendication ou les organisent, au motif que ces amendements seraient nécessaires pour assurer la conformité avec les garanties prévues par la convention.

La commission doit constater qu'on ne lui a pas présenté de nouveaux arguments susceptibles de modifier ses commentaires antérieurs et reste d'avis que certaines modifications législatives introduites depuis 1980 ont eu pour effet d'amoindrir ou de retirer la protection légale contre la responsabilité pour diverses formes de grève et d'actions de revendication qui ne devraient pas faire encourir de responsabilité juridique. Elle renvoie notamment aux observations élaborées qu'elle a formulées sur cette question dans ses rapports de 1989 et de 1991, et invite de nouveau le gouvernement à modifier sa législation afin de permettre aux travailleurs et à leurs organisations de mener les formes d'action de revendication en question, sans risquer d'engager leur responsabilité civile en common law.

Dans sa communication du 22 janvier 1992, le TUC, par ailleurs, soutient que l'article 4 de la loi de 1990 sur l'emploi abolit l'immunité contre la responsabilité civile découlant de toute action de solidarité; seuls bénéficieraient d'une immunité les travailleurs faisant du piquetage pacifique sur leur propre lieu de travail.

Le gouvernement n'ayant pas fourni de réponse sur ce point qui avait déjà été soulevé dans l'observation de 1991, la commission l'invite de nouveau à lui donner dans son prochain rapport des renseignements complets sur la partie et l'effet de cette disposition.

4. Licenciements pour faits de grève et autres actions de revendication

Dans son observation de 1991, la commission avait demandé de nouveau au gouvernement d'adopter des mesures législatives de protection contre le licenciement et les autres formes de traitement discriminatoire, de manière à mettre la législation et la pratique en conformité avec les exigences de la convention. De plus, faisant siennes les conclusions du Comité de la liberté syndicale dans le cas no 1540, elle avait invité le gouvernement à modifier l'article 62A de la loi (codification) sur la protection de l'emploi (inséré par l'article 9 de la loi de 1990).

Dans sa communication du 22 janvier 1992, le TUC souligne que l'article 62A permet aux employeurs de licencier sélectivement les personnes prenant part à une action non autorisée; ainsi une personne licenciée durant une action non autorisée, même si elle n'y a pas participé, ne pourrait présenter de recours contre un licenciement abusif. Par ailleurs, l'article 6 de la loi de 1990 sur l'emploi (qui modifie l'article 15 de la loi de 1982 sur l'emploi) élargit la notion d'action autorisée ainsi que la responsabilité civile des syndicats, dont la responsabilité peut maintenant être engagée, même pour des actions de leurs membres sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle.

Le gouvernement souligne que la convention no 87 protège la liberté de constituer des organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que les droits de ces organisations, mais que les mesures touchant individuellement les travailleurs (y compris les licenciements ou les sanctions disciplinaires imposées par un employeur) sont visées expressément dans d'autres instruments, notamment la convention no 98; il considère que la législation

concernant ces licenciements ou sanctions disciplinaires touchant des personnes à titre individuel n'est pas visée par la convention no 87.

Répondant toutefois quant au fond, le gouvernement donne les précisions suivantes sur la législation et la pratique:

a) les employeurs ont toujours eu le droit d'imposer des sanctions disciplinaires aux travailleurs qui décident de participer à des actions de revendication et notamment, par exemple, de leur refuser la rémunération à laquelle ils auraient eu droit s'ils avaient travaillé durant la période pendant laquelle cette action s'est déroulée; il ne semble exister dans la convention no 87 aucune disposition interdisant aux employeurs de réagir ainsi aux grèves et autres actions de revendication;

b) la législation du Royaume-Uni n'a jamais comporté le principe soutenu par la commission d'experts, selon lequel il devrait être interdit aux employeurs de licencier des travailleurs ou de leur imposer des sanctions durant des actions de revendication; depuis l'adoption de la loi de 1971 sur les licenciements injustes, la législation a toujours prévu une exception pour les licenciements intervenant dans le cadre d'une action de revendication;

c) la législation du Royaume-Uni n'autorise absolument pas à ordonner aux travailleurs de retourner ou de rester au travail, et ce quelles que soient les circonstances; cette liberté de déclencher des actions de revendication - qui par sa nature même doit rester une décision individuelle pour tout employé - prévaut indépendamment de la nature ou de l'ampleur des répercussions de cette action sur l'entreprise de l'employeur (que ce soit en termes absolus, ou en rapport avec l'objet du différend);

d) en outre, lorsque les employés participent à une action de revendication officielle (c'est-à-dire organisée ou déclenchée par leur syndicat), un employé qui serait victime d'un licenciement discriminatoire tandis que d'autres employés ayant participé à l'action ne sont pas licenciés peut présenter une plainte en licenciement injustifié devant un tribunal du travail; le même recours est ouvert si tous les employés sont licenciés mais que certains sont réembauchés dans un délai de trois mois, tandis que d'autres ne le sont pas;

e) par ailleurs, la législation du Royaume-Uni sur l'emploi assure une protection spéciale aux employés qui participent à une grève dans la mesure où elle préserve les droits liés à la "période d'emploi accumulée" ("qualifying period of employment") que l'employé peut avoir acquis avant la grève en question, ce qui lui permet par la suite de se prévaloir de nombreux droits liés à l'emploi et découlant de la loi (par exemple les indemnités de licenciement pour raisons économiques), même si l'employé a fait grève en violation des dispositions de son contrat d'emploi;

f) bien que les conditions et modalités d'emploi des travailleurs puissent être établies dans des conventions collectives conclues entre employeurs et syndicats, les conventions collectives n'ont pas juridiquement une force contraignante au Royaume-Uni. Par conséquent, les employés peuvent librement décider de faire grève ou d'engager d'autres actions de revendication sans égard aux conséquences que cela risque d'avoir sur leur syndicat en ce qui concerne ses obligations contractuelles;

g) selon un principe fondamental établi de longue date dans le régime juridique du Royaume-Uni, les cours ou tribunaux ne sont jamais appelés à statuer sur le fond d'un différend du travail, et aucune convention internationale ratifiée par le Royaume-Uni ne contient de dispositions imposant des mesures différentes à cet égard.

Par conséquent, le gouvernement ne peut pas accepter l'opinion de la commission selon laquelle des amendements seraient nécessaires pour que la législation du Royaume-Uni: i) soit compatible avec les garanties prévues par la convention no 87; ii) garantisse le respect des "principes de la liberté syndicale", dans la mesure où ces principes découlent des dispositions de la convention elle-même.

La commission doit constater à cet égard également qu'aucun élément nouveau n'a été présenté et, compte tenu de l'importance fondamentale de cette question, demeure convaincue que la conformité avec la convention exige que les travailleurs jouissent d'une protection réelle et effective contre le licenciement ou toute autre mesure disciplinaire prise en raison de leur participation, réelle ou proposée, à des grèves ou à d'autres formes d'action de revendication. Elle invite de nouveau le gouvernement à modifier sa législation en ce sens. Elle réitère par ailleurs sa recommandation de modification de l'article 62A de la loi de 1990 sur l'emploi.

5. Complexité de la législation

Dans ses précédentes observations, la commission avait exprimé sa préoccupation au sujet du nombre et de la complexité des modifications apportées à la législation depuis 1980 en relation avec les sujets couverts par la convention, et elle avait suggéré qu'il serait opportun de réexaminer le fond et la forme de la législation.

Le gouvernement confirme dans son rapport qu'il est disposé à prendre des mesures de codification lorsque les ressources et le programme législatif le permettront. Rappelant la distinction entre une codification et une mesure qui apporterait des modifications de fond à la loi actuelle, le gouvernement réitère sa conviction qu'aucune disposition de la législation générale du Royaume-Uni sur l'emploi n'est à son avis incompatible avec les garanties prévues dans les conventions de l'OIT qu'il a ratifiées. Par conséquent, il rejette la suggestion de la commission d'experts voulant que le gouvernement profite de l'occasion de cette "codification" pour apporter des modifications de fond à la législation qui régit actuellement les relations professionnelles et les questions syndicales.

La commission note que le gouvernement est disposé à prendre des mesures de codification de la législation concernant les relations professionnelles lorsque les ressources et le programme législatif le permettront; elle invite le gouvernement à la tenir informée dans ses prochains rapports des mesures prises ou envisagées dans ce sens.

La commission renvoie à ses commentaires ci-dessus en ce qui concerne les dispositions de fond posant problème par rapport à la convention.

Document nº 224

CIT, 83e session, 1996, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 155-157 (Guatemala)

Conférence internationale du Travail
83e session 1996

Rapport III
(Partie 4A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général
et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Guatemala (ratification: 1952)

La commission prend note des informations fournies par la représentante gouvernementale devant la Commission sur l'application des normes de la Conférence en juin 1995, ainsi que du débat qui a eu lieu en son sein. Elle prend également note des

conclusions intérimaires relatives, entre autres questions, à la violation des droits fondamentaux de l'homme et aux obstacles à la constitution d'organisations syndicales, adoptées par le Comité de la liberté syndicale (cas n°s 1512/1539, 1595, 1740, 1778 et 1786) et approuvées par le Conseil d'administration à sa 263e session de juin 1995 (voir 299e rapport, paragr. 402 à 427), ainsi que du rapport de la mission de contacts directs effectuée du 13 au 17 février 1995 entre un représentant du Directeur général et des représentants du gouvernement.

La commission, de même que le Comité de la liberté syndicale, tient à souligner que les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent s'exercer que dans un climat exempt de violence, pression ou menace, de quelque nature qu'elle soit, à l'encontre des membres et des dirigeants de ces organisations, et qu'il incombe aux gouvernements de garantir le respect de ce principe (voir paragr. 407 du 299e rapport susmentionné).

La commission rappelle que ses précédents commentaires portaient sur:

— le contrôle étroit des activités des syndicats par le gouvernement (art. 211, alinéas a) et b), du Code);
— la limitation aux seuls Guatémaltèques de la faculté de faire partie d'un comité exécutif provisoire d'un syndicat ou d'être élu dirigeant syndical (nouvel alinéa d) de l'article 220 et art. 223 b));
— la nécessité, pour les membres du comité exécutif provisoire d'un syndicat, de fournir une attestation constatant, entre autres éléments, qu'ils n'ont pas de casier judiciaire et qu'ils sont employés par une entreprise ou qu'ils exercent une profession indépendante (nouvel alinéa d) de l'article 220);
— la nécessité, pour les travailleurs, d'être en activité au moment de l'élection et, pour au moins trois d'entre eux, de savoir lire et écrire (art. 223, alinéa b));
— la nécessité de rassembler une majorité des deux tiers des travailleurs de l'entreprise ou de l'unité de production (art. 241 c)) et des membres d'un syndicat (art. 222 f) et m)) pour pouvoir déclarer une grève;
— l'interdiction de la grève ou de l'arrêt de travail pour les travailleurs de l'agriculture pendant les récoltes, sauf dans quelques cas d'exception (art. 243 a) et 249);
— l'interdiction de la grève ou de l'arrêt de travail pour les travailleurs des entreprises ou des services dont l'interruption, de l'avis du gouvernement, affecterait gravement l'économie nationale (art. 243 d) et 249);
— la possibilité de faire appel à la police nationale pour garantir la continuité du travail dans les cas de grève illégale (art. 255);
— la possibilité d'arrêter et de traduire en justice ceux qui incitent publiquement à une grève ou à un arrêt de travail illégal (art. 257);
— la possibilité de condamner à une peine de un à cinq ans de prison les auteurs d'actes ayant pour objet non seulement le sabotage ou la destruction (actes auxquels ne s'étend pas la protection prévue par la convention), mais encore la paralysie ou la perturbation du fonctionnement des entreprises contribuant au développement économique du pays, en vue de porter préjudice à la production nationale (art. 390, paragr. 2, du Code pénal).

La commission prend bonne note de ce que la représentante gouvernementale a déclaré devant la Commission de la Conférence, en juin 1995, que le ministère du Travail doit convoquer à brève échéance les partenaires sociaux afin d'analyser les commentaires de la commission d'experts et de régler les divergences constatées. La

commission constate cependant avec préoccupation que la représentante gouvernementale a rappelé qu'en matière législative l'initiative appartient au Congrès de la République et qu'elle n'a donné aucune assurance quant à la possibilité de résoudre ces divergences. De même, la commission a le regret de constater que le gouvernement n'a pas répondu à ses commentaires.

De même que la Commission sur l'application des normes de la Conférence, la commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir, tant sur le plan législatif que dans la pratique, la pleine application des dispositions de la convention et le respect des principes de la liberté syndicale.

La commission prie le gouvernement de lui faire parvenir un rapport détaillé sur les mesures spécifiques prises à cet égard.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 83e session.]

Document nº 225

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 113-114 (Bahamas)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Bahamas

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 2001)

Commentaires précédents: Observation et Demande directe

La commission rappelle que depuis plusieurs années, elle demande au gouvernement de modifier la loi sur les relations professionnelles (IRA) et d'autres textes pour rendre sa législation conforme à la convention. En particulier, elle a indiqué qu'il était nécessaire de modifier les dispositions suivantes:

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte ni autorisation préalable, de constituer des organisations et de s'y affilier.

- Article 3 de l'IRA et articles 39 et 40 du règlement de 2014 relatif aux gardiens de prison (Code de conduite) pour veiller à ce que le personnel pénitentiaire bénéficie de toutes les garanties et de tous les droits prévus par la convention;
- Article 8(1)(a) de l'IRA et sa première annexe pour veiller à ce que, au-delà de la vérification des formalités, le responsable du registre n'ait pas le pouvoir discrétionnaire de refuser l'enregistrement de syndicats et d'organisations d'employeurs.

Article 3. Droit des organisations de travailleurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action.

- Article 20(2) de l'IRA pour s'assurer que les syndicats peuvent organiser des scrutins ou destituer des dirigeants syndicaux et modifier les statuts d'un syndicat sans l'ingérence des autorités;
- Article 20(3) de l'IRA pour garantir que les syndicats peuvent organiser un vote aux fins d'une grève sans la supervision des autorités;

- Articles 73, 76(1) et 77(1) de l'IRA, prévoyant le recours à un arbitrage obligatoire pour mettre fin à un différend collectif du travail ou à une grève, afin de ne pas restreindre de manière excessive le droit des organisations de formuler leur programmes d'action et d'organiser leurs activités;
- Articles 74(3), 75(3), 76(2)(b) et 77(2) de l'IRA pour qu'aucune sanction pénale ne soit infligée à un travailleur pour avoir mené une grève pacifique;
- Article 75 de l'IRA pour permettre aux organisations ayant vocation à défendre des intérêts socio-économiques et professionnels d'utiliser la grève ou des actions de protestation pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres.

Article 5. Droit de s'affilier à une fédération ou à une confédération internationale.

- Article 39 de l'IRA pour veiller à ce que les organisations de travailleurs et d'employeurs aient le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle le Conseil national tripartite est toujours occupé à revoir l'IRA et aucune modification n'a encore été apportée aux articles susmentionnés ni à l'article 31 de la Constitution (qui définit notamment les services pénitentiaires comme une «force disciplinée» au même titre que la police et l'armée). Il indique que, dans le processus de révision, la priorité a été donnée aux articles 20(2), 74(3), 75(3), 76(2)(b) et 77(2) de l'IRA, et il examine la possibilité d'abroger son article 39. La commission se félicite que le gouvernement fait savoir qu'il va demander l'assistance technique du BIT pour achever les textes législatifs concernés. ***La commission prie instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires, en consultation avec les partenaires sociaux, pour modifier prochainement sa législation afin de garantir sa pleine conformité avec la convention sans plus tarder. Elle le prie également de fournir des informations sur tout fait nouveau à cet égard.***

Document nº 226

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 139-144 (Équateur)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Équateur

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1967)

Commentaire précédent

Discussion, Conférence internationale du Travail, mai-juin 2022

La commission prend note des observations de l'Association syndicale des travailleurs agricoles bananiers et paysans (ASTAC), reçues le 30 août 2022, qui concernent des questions que la commission examine dans le présent commentaire. La commission prend note également des observations de la Confédération syndicale internationale (CSI) reçues le 1er septembre 2022 qui portent sur les questions examinées dans le présent commentaire, et dénoncent l'assassinat, le 24 janvier 2022, de M. Sandro Arteaga Quiroz, secrétaire du Syndicat des travailleurs du gouvernement provincial de Manabí, qui aurait reçu des menaces de mort quelques heures seulement avant d'être assassiné. La CSI dénonce aussi des affrontements entre la police et des manifestants dans le cadre d'une grève nationale en octobre 2021, qui se sont soldés par l'arrestation de 37 manifestants. La commission rappelle que les autorités ne devraient pas recourir à des mesures d'arrestation et de détention en cas d'organisation ou de participation à une grève pacifique. La commission ***déplore*** l'assassinat de M. Arteaga Quiroz. ***Rappelant que la liberté syndicale ne peut être exercée que dans une situation où sont pleinement respectés et garantis les droits fondamentaux de l'homme, en particulier ceux relatifs à la vie et à la sécurité de la personne, la commission exhorte le gouvernement de prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour établir les responsabilités et punir les auteurs de ce crime.***

La commission prend note aussi des observations conjointes de la Confédération équatorienne des organisations syndicales libres (CEOSL), de la Fédération des travailleurs du secteur pétrolier de l'équateur (FETRAPEC), de l'Union nationale des enseignants (UNE) et de l'Internationale des services publics (ISP) en équateur, reçues le 1er septembre 2022. Ces observations traitent en détail des questions que la commission aborde dans le présent commentaire, et font état de retards injustifiés dans l'enregistrement d'organisations syndicales et de nouvelles directions de syndicats, ainsi que du refus d'enregistrer des organisations syndicales pour des motifs qui ne sont pas prévues dans la Constitution ou la loi. Elles notent également que le gouvernement envisage de présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi intitulé «Loi organique sur l'emploi», encore au stade de la rédaction, qui va à l'encontre des commentaires de la commission. ***La commission prie le gouvernement d'adresser ses commentaires sur l'ensemble des observations susmentionnées. Elle le prie aussi de communiquer copie du projet de loi et d'indiquer tout fait nouveau.***

Suivi des conclusions de la Commission de l'application des normes (Conférence internationale du Travail, 110e session, mai-juin 2022)

La commission note que, lors de la discussion qui a eu lieu au sein de la Commission de la Conférence sur l'application des normes (ci-après la commission de la Conférence) en juin 2022 sur l'application de la convention par l'Équateur, la commission de la Conférence a noté avec regret qu'aucune mesure n'avait été prise pour donner suite à l'assistance technique que le Bureau a fournie en décembre 2019, et a également noté les problèmes de longue date concernant le respect de la convention. La commission de la Conférence a prié instamment le gouvernement de prendre des mesures pour favoriser des conditions propices à la pleine jouissance du droit des travailleurs et des employeurs à la liberté syndicale. La commission de la Conférence a noté que tant le gouvernement que les partenaires sociaux ont souligné l'importance de la réforme de la législation du travail, et a exprimé l'espoir que le gouvernement saisirait cette occasion pour rendre sa législation et sa pratique pleinement conformes à la convention, en consultation avec les partenaires sociaux. La commission de la Conférence a prié instamment le gouvernement de prendre des mesures efficaces et assorties de délais, en consultation avec les partenaires sociaux, pour:

- assurer le plein respect du droit des travailleurs, y compris des fonctionnaires, de constituer des organisations de leur choix pour la défense collective de leurs intérêts, y compris pour la protection contre la dissolution ou la suspension administrative;
- modifier la législation afin d'assurer que les conséquences de tout retard dans l'organisation d'élections syndicales sont établies dans les statuts des organisations elles-mêmes;
- assurer l'enregistrement de l'Union nationale des enseignants (UNE);
- donner effet à la feuille de route présentée en décembre 2019 par la mission d'assistance technique du BIT; et
- lancer un processus de consultation des partenaires sociaux afin de réformer le cadre législatif actuel et, ainsi, de renforcer la cohérence de l'ensemble de la législation pertinente et de la rendre conforme à la convention.

La commission de la Conférence a invité le gouvernement à se prévaloir de l'assistance technique du Bureau, et a demandé au gouvernement d'accepter une mission de contacts directs et de soumettre, d'ici au 1er septembre 2022, un rapport à la commission d'experts contenant des informations sur l'application de la convention, en droit et dans la pratique, en consultation avec les partenaires sociaux.

Application de la convention dans le secteur privé

Article 2 de la convention. Nombre requis de travailleurs excessivement élevé (30) pour constituer des associations de travailleurs et des comités d'entreprise. Possibilité de constituer des organisations syndicales par branche d'activité. Depuis plusieurs années, la commission attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de réviser les articles 443, 449, 452 et 459 du Code du travail afin d'abaisser le nombre minimum d'affiliés requis pour créer des associations de travailleurs et des comités d'entreprise, et de pouvoir constituer des organisations syndicales de premier niveau regroupant des travailleurs de plusieurs entreprises. La commission note que, dans son rapport, le gouvernement ne mentionne pas la révision des articles qui portent sur le nombre de travailleurs requis pour constituer des associations de travailleurs et des comités d'entreprise. La commission note que la CEOSL, la FETRAPEC, l'UNE et l'ISP soulignent que le nombre requis d'au moins 30 travailleurs pour constituer des organisations syndicales est disproportionné et déraisonnable par rapport à la structure des entreprises équatoriennes; elles affirment que, dans 88,1 pour cent du secteur des entreprises, les personnes qui travaillent n'ont pas la possibilité de constituer des organisations syndicales. En ce qui concerne la création d'organisations regroupant des travailleurs de plusieurs entreprises, dans son dernier commentaire la commission avait salué le fait qu'un arrêt rendu par la Cour provinciale de justice de Pichincha en 2021 avait ordonné au

ministère d'enregistrer l'ASTAC en tant que syndicat de branche, alors qu'elle était composée de travailleurs de plusieurs entreprises, et avait également ordonné au ministère du Travail de réglementer l'enregistrement des syndicats par branche d'activité. La commission note que le gouvernement, l'ASTAC et la CSI indiquent que, bien que l'ASTAC ait obtenu la personnalité juridique le 11 janvier 2022 conformément à cet arrêt, le ministère et le Bureau du Procureur général de l'État ont intenté une action extraordinaire en protection contre l'arrêt en arguant du fait qu'il n'est pas motivé, de l'absence de sécurité juridique et du non-respect de la procédure régulière. La commission note que la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur l'action extraordinaire en protection, laquelle bénéficie du soutien d'associations d'entrepreneurs. La commission note aussi que l'ASTAC souligne que le gouvernement ne s'est pas pleinement conformé à l'arrêt puisque, bien qu'il l'ait appliqué à l'ASTAC, il a refusé de réglementer la constitution de syndicats de branche, au motif que l'arrêt n'est ni *erga omnes* ni *inter communis*. La commission note avec ***intérêt*** l'enregistrement de l'ASTAC en tant que syndicat de branche. ***Rappelant qu'en vertu des articles 2 et 3 de la convention, les travailleurs doivent pouvoir constituer, s'ils le souhaitent, des organisations de premier plan à un niveau supérieur à celui de l'entreprise, la commission exprime le ferme espoir que l'arrêt susmentionné contribuera à permettre la constitution d'organisations syndicales de branche. La commission espère aussi que l'appréciation qu'elle a formulée sur cette évolution importante dans l'application de la convention sera portée à la connaissance de la Cour constitutionnelle de justice. La commission prie instamment le gouvernement de prendre, en consultation avec les partenaires sociaux, les mesures nécessaires pour réviser les articles susmentionnés dans le sens indiqué et d'indiquer toute évolution à cet égard. Elle demande aussi au gouvernement d'informer sur la procédure devant la Cour constitutionnelle concernant l'action extraordinaire en protection.***

Article 3. Délais obligatoires pour organiser des élections syndicales. La commission demande depuis un certain temps au gouvernement de modifier l'article 10 *c)* du Règlement des organisations de travail nº 0130 de 2013, qui dispose que la direction syndicale d'une organisation perd ses attributions et ses compétences si elle n'organise pas des élections dans un délai de quatre-vingt-dix jours après l'expiration du mandat défini par les statuts de l'organisation. L'objectif est que cette modification établisse que, dans le respect des règles démocratiques, ce sont les statuts des organisations qui définissent les conséquences d'un éventuel retard des élections syndicales. La commission note que le gouvernement fait état d'un projet de réforme du Règlement des organisations de travailleurs, actuellement en cours de révision, qui porte notamment sur son article 10 *c)*. ***Rappelant qu'en vertu de l'article 3 de la convention, les élections syndicales constituent une affaire interne des organisations et que les élections doivent être régies en premier lieu par les statuts des organisations, et notant que les conséquences prévues par le règlement en cas d'inobservation des délais qu'il impose – perte des attributions et des compétences de la direction syndicale – comportent le risque grave de paralyser la capacité d'action syndicale, la commission exprime le ferme espoir que le projet de réforme prendra en considération ses commentaires et que l'article en question sera modifié en conséquence. La commission prie le gouvernement d'indiquer toute évolution à cet égard***.

Obligation d'être équatorien pour être dirigeant syndical. La commission rappelle qu'en 2015 elle avait noté que l'article 49 de la loi pour la justice au travail avait modifié l'article 459, paragraphe 4, du Code du travail, et supprimé ainsi la condition requise d'avoir la nationalité équatorienne pour faire partie de l'organe de direction du comité d'entreprise. Toutefois, dans son dernier commentaire, la commission avait noté qu'un arrêt rendu en 2018 avait déclaré inconstitutionnel l'article 49 au motif qu'il violait le principe de l'autonomie syndicale car il disposait que la législation détermine comment les organes directeurs des comités d'entreprise sont composés et quelles personnes ont le droit de voter pour élire les organes directeurs. La commission note avec ***regret*** que, en corollaire de la déclaration d'inconstitutionnalité, l'article 459, paragraphe 4, du Code de travail est revenu à son libellé initial et exige la nationalité équatorienne pour être membre de la direction du comité d'entreprise. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle la nationalité équatorienne est

requise pour être membre de la direction d'un comité d'entreprise, mais non pour être dirigeant ou membre d'autres types d'association. La commission note que, selon le Code du travail, le comité d'entreprise est l'une des formes que peuvent prendre les organisations syndicales dans l'entreprise. La commission souligne qu'en vertu de l'*article 3* de la convention toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent jouir du droit d'élire librement leurs représentants, et que la législation nationale devrait permettre aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions de responsables syndicaux si leurs statuts et règlements le permettent, au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil. ***La commission prie donc instamment le gouvernement de modifier l'article 459, paragraphe 4, du Code du travail et d'indiquer toute évolution à cet égard.***

Élections de travailleurs non affiliés à l'organe de direction du comité d'entreprise. La commission avait attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de réviser l'article 459, paragraphe 3, du Code du travail, qui prévoit que la direction du comité d'entreprise est composée de tout personne qui travaille, affiliée ou non, et qui se présente sur les listes pour être élue. La commission note que, selon le gouvernement, l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle de 2018 a également eu une incidence sur le libellé de l'article 459(3), lequel est revenu à son libellé initial qui ne prévoit pas la possibilité pour les travailleurs non syndiqués de participer aux élections des comités d'entreprise. ***Prenant dûment note de ces informations, la commission prie le gouvernement de tenir des consultations avec les partenaires sociaux au sujet de la nécessité de revoir l'article 459(3) du Code du travail pour le rendre pleinement conforme au principe de l'autonomie syndicale.***

Application de la convention dans le secteur public

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations. La commission avait noté que, même si l'article 11 de la loi organique portant réforme de la législation qui régit le secteur public (ci-après, loi organique de réforme), adoptée en 2017, reconnaît le droit des fonctionnaires de s'organiser, certaines catégories de personnel étaient exclues de ce droit, en particulier les agents sous contrat de services occasionnels, les fonctionnaires qui peuvent être recrutés et licenciés librement et les fonctionnaires qui sont nommés à des fonctions pour une durée déterminée, dans le cadre d'un mandat légal. Rappelant qu'en vertu des *articles 2* et *9* de la convention, à la seule exception possible des membres de la police et des forces armées, tous les travailleurs ont le droit de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'y affilier, la commission avait prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation en conformité avec la convention. La commission note que, en ce qui concerne les agents sous contrat de services occasionnels, le gouvernement se borne à rappeler que les institutions publiques s'efforcent actuellement pour que ces fonctionnaires soient nommés à titre permanent, à condition que leurs activités ne soient pas temporaires. La commission constate avec ***regret*** qu'aucun progrès n'a été fait dans la prise en compte de ses commentaires sur la nécessité de mettre la législation en conformité avec la convention afin que, à la seule exception possible des membres de la police et des forces armées, tous les travailleurs aient le droit de constituer des organisations de leur choix et celui de s'y affilier. ***La commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation en conformité avec la convention.***

Droit des travailleurs, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix. Organisations de fonctionnaires autres que les comités de fonctionnaires. La commission avait noté que, conformément aux dispositions de la loi organique de réforme, les comités de fonctionnaires, lesquels doivent affilier la majorité absolue du personnel d'une institution publique, sont chargés de défendre les droits des fonctionnaires et sont les seuls à pouvoir déclarer la grève. Soulignant que toutes les organisations de fonctionnaires doivent pouvoir bénéficier des garanties énoncées dans la convention, la commission avait prié le gouvernement de donner des informations sur les organisations de fonctionnaires autres que les comités de fonctionnaires, et de préciser les moyens dont elles disposent

pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres. La commission note que le gouvernement indique que les fonctionnaires, lorsqu'ils constituent leurs organisations, ont le droit de rédiger leurs statuts, dans lesquels tout moyen de défense de leurs intérêts peut être établi. Le gouvernement souligne que les organisations de fonctionnaires sont des entités juridiques de droit privé et qu'elles peuvent donc établir toute réglementation qui n'est pas interdite par la loi. La commission note que c'est précisément la loi organique de réforme qui indique que les comités de fonctionnaires sont chargés de défendre les droits des fonctionnaires et sont les seuls à pouvoir déclarer la grève. C'est en ayant à l'esprit ces éléments que la commission avait prié le gouvernement de fournir des informations sur les organisations de fonctionnaires autres que les comités de fonctionnaires, et d'indiquer les moyens dont elles disposent pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres. ***La commission note avec regret qu'elle n'a pas reçu ces informations et prie à nouveau le gouvernement de fournir des renseignements à ce sujet. Rappelant que, en vertu de l'article 2 de la convention, le pluralisme syndical devrait être possible dans tous les cas, et qu'aucune organisation de fonctionnaires ne devrait être privée des moyens indispensables pour défendre les intérêts professionnels de ses membres, organiser sa gestion et ses activités et formuler ses programmes d'action, la commission prie à nouveau le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que législation ne limite pas la reconnaissance du droit d'organisation aux comités de fonctionnaires en tant que seule forme d'organisation.***

Article 3. Droit des syndicats de travailleurs et des associations de fonctionnaires d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. La commission avait attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de réviser l'article 346 du Code organique intégral pénal (COIP), qui prévoit des peines d'un à trois ans d'emprisonnement en cas de suspension ou d'entrave de la prestation normale d'un service public, l'objectif de cette révision étant que les travailleurs qui organisent une grève pacifique ne soient pas passibles de sanctions pénales. La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle la situation n'a pas progressé à cet égard. La commission note avec ***regret*** qu'aucune mesure n'a été prise à cette fin et note que, comme l'affirment la CEOSL, la FETRAPEC, l'UNE et l'ISP, l'article en question est utilisé pour pénaliser les protestations sociales. ***La commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour réviser l'article 346 du Code organique intégral pénal dans le sens indiqué et, en attendant que ces mesures soient prises, la commission le prie de veiller à ce que cet article ne soit pas utilisé pour pénaliser les protestations sociales.***

Article 4. Dissolution d'organisations de fonctionnaires par la voie administrative. La commission avait prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que le décret nº 193 de 2017, qui maintient en tant que motif de dissolution la réalisation d'activités politiques partisanes, et prévoit la dissolution administrative, ne s'applique pas aux associations de fonctionnaires qui ont pour but de défendre les intérêts économiques et sociaux de leurs membres. La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle les organisations syndicales et sociales sont régies par le droit civil et que leurs membres peuvent exercer les droits et obligations reconnus par leurs statuts. La commission note que, selon la CEOSL, la FETRAPEC, l'UNE et le PSI, la disposition du décret nº 193 qui maintenait en tant que motif de dissolution la réalisation d'activités politiques partisanes, a été déclarée inconstitutionnelle en vertu d'un arrêt rendu le 27 janvier 2022, dans lequel la Cour constitutionnelle a indiqué qu'il n'était pas admissible qu'en application d'une disposition ouverte et indéterminée on cherche à limiter le droit des organisations sociales de participer aux questions d'intérêt public et de contrôler les actions des pouvoirs publics. La commission note que ces organisations indiquent en outre ce qui suit: i) le décret nº 193 ne réglemente que les organisations sociales et non les organisations syndicales; ii) le Code du travail et la loi organique de réforme prévoient que les organisations de fonctionnaires ne peuvent être dissoutes que par une décision judiciaire; et iii) sans préjudice de ce qui précède, le gouvernement applique aux organisations syndicales les motifs de dissolution forcée des organisations sociales. ***Rappelant que l'article 4 de la convention interdit la suspension ou la dissolution par la voie administrative des associations de fonctionnaires, la commission prie***

instamment le gouvernement de veiller à ce que les dispositions du décret nº 193 ne s'appliquent pas aux associations de fonctionnaires dont le but est de défendre les intérêts économiques et sociaux de leurs membres.

Dissolution administrative de l'Union nationale des enseignants (UNE). Dans son commentaire précédent, tout en prenant note de l'enregistrement d'organisations sociales liées à l'UNE (qui a été dissoute en 2016 par un acte administratif émis par le sous-secrétariat à l'éducation), la commission avait prié le gouvernement: i) d'indiquer si l'enregistrement de l'UNE-E auprès du sous-secrétariat à l'éducation du district métropolitain de Quito signifiait que l'UNE avait pu reprendre ses activités pour défendre les intérêts professionnels de ses membres; ii) de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'enregistrement de l'UNE en tant qu'organisation syndicale auprès du ministère du Travail, si elle en fait la demande; et iii) d'assurer la restitution intégrale des avoirs saisis, ainsi que l'élimination de toute autre conséquence résultant de la dissolution administrative. La commission note que, après avoir résumé les faits survenus ces dernières années, le gouvernement indique que l'UNE a intenté plusieurs actions en justice contre la résolution de dissolution et que, à ce jour, bien que toutes les actions intentées par l'UNE aient été rejetées, la décision de la Cour constitutionnelle sur une action extraordinaire en protection est toujours en suspens, et qu'avec la décision de la Cour constitutionnelle, les instances judiciaires nationales auront été épuisées. La commission note que, selon la CEOSL, la FETRAPEC, l'UNE et l'ISP, le gouvernement ne s'est pas conformé aux demandes formulées par la commission dans ses derniers commentaires. ***La commission prie le gouvernement d'indiquer la décision que prononcera la Cour constitutionnelle sur l'action extraordinaire en protection qui est en cours, et de fournir les informations qu'elle a demandées dans son dernier commentaire.***

Assistance technique. La commission et la commission de la Conférence ont constaté avec regret que le gouvernement n'a pas donné suite à l'assistance technique fournie par le Bureau en décembre 2019 sur les mesures à prendre pour répondre aux commentaires des organes de contrôle. La commission note que le gouvernement se dit intéressé par une assistance technique pour réactiver le dialogue social tripartite et établir une nouvelle feuille de route à cette fin. ***La commission exprime le ferme espoir que, avec l'assistance technique que le gouvernement souhaite recevoir, le dialogue social tripartite sera réactivé et que des progrès seront accomplis dans l'adoption de mesures concrètes, efficaces et assorties de délais, en consultation avec les partenaires sociaux, pour mettre la législation en conformité avec la convention. À l'instar de la commission de la Conférence, la commission souhaite que le gouvernement accepte une mission de contacts directs, et exprime l'espoir que les mesures mentionnées dans le présent commentaire contribueront à assurer le respect des droits consacrés par la convention.***

La commission soulève d'autres questions dans une demande qu'elle adresse directement au gouvernement.

Document nº 227

CIT, 79e session, 1992, Rapport III (Partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, pp. 225-226 (Équateur)

Conférence internationale du Travail
79e session 1992

Rapport III
(Partie 4 A)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Rapport général et observations concernant certains pays

Bureau international du Travail Genève

Equateur (ratification: 1967)

La commission prend note du rapport du gouvernement et, en particulier, de la promulgation de la loi no 133 modifiant le Code du travail publiée le 21 novembre 1991 dans le Bulletin officiel.

La commission prend bonne note du fait que, dans sa nouvelle formulation, l'article 490 du Code du travail augmente le nombre des cas dans lesquels une grève peut être déclenchée (paragraphes 4 à 7), mais elle relève cependant que la nouvelle loi introduit les dispositions suivantes qui peuvent soulever des problèmes d'application intéressant la convention:

- augmentation du nombre minimum nécessaire de travailleurs pour constituer des associations syndicales, y compris les conseils d'entreprise, qui passe de 15 à 30. Bien que le nombre minimum de 30 travailleurs serait acceptable dans les cas de syndicats d'industrie, la commission estime que le nombre minimum devrait être réduit dans le cas des syndicats d'entreprise, afin de ne pas faire obstacle à la création de ces organisations, compte tenu surtout du fait qu'il existe dans le pays une proportion considérable de petites entreprises et que la structure syndicale est fondée sur le syndicat d'entreprise;

- décision du ministère du Travail, en cas de désaccord entre les parties, concernant les services minima en cas de grève dans les services considérés comme essentiels, y compris quand l'Etat est partie au conflit.

De même, la commission note avec regret que ledit texte législatif ne contient pas de modifications des dispositions suivantes, dont la commission indique depuis de nombreuses années qu'elles sont incompatibles avec les exigences de la présente convention:

- interdiction faite aux fonctionnaires publics de constituer des syndicats (article 10 g) de la loi du 8 décembre 1971 sur la fonction publique et la carrière administrative);
- peines d'emprisonnement (prévues par le décret no 105 du 7 juin 1967) à l'encontre des auteurs d'un arrêt collectif de travail et des personnes y participant;
- exigence d'être Equatorien pour être membre du comité directeur d'un conseil d'entreprise (article 455 du Code du travail);
- dissolution administrative d'un conseil d'entreprise lorsque le nombre de ses membres est inférieur à 25 pour cent du total des travailleurs (article 461 du Code);
- interdiction faite aux syndicats d'intervenir dans les activités religieuses ou dans celles de partis politiques; une disposition en ce sens devrait être insérée dans les statuts des syndicats (article 443, paragraphe 11, du Code).

La commission prend note des informations communiquées par le gouvernement, selon lesquelles un député a présenté le 22 mai 1990 au secrétariat du Congrès national quatre projets de réformes légales et deux projets portant sur des interprétations de lois, en vue d'harmoniser la législation nationale, avec la présente convention. La commission prie le gouvernement de la tenir informée sur la suite donnée aux projets par le pouvoir législatif, et de lui communiquer copie des textes quand ils auront été adoptés.

La commission prie instamment une fois encore le gouvernement de prendre à brève échéance les mesures nécessaires pour mettre la législation et la pratique en pleine conformité avec la convention, et le prie de communiquer dans son prochain rapport des informations détaillées en ce sens.

En outre, la commission adresse une demande directe au gouvernement.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 79e session.]

Document nº 228

CIT, 109e session, 2020, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 91-92 (Burkina Faso)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2020

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
109e session, 2020

Burkina Faso

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1960)

La commission prend note des observations conjointes de six centrales syndicales (Confédération générale du travail du Burkina (CGT-B); Confédération nationale des travailleurs du Burkina (CNTB); Confédération syndicale burkinabé (CSB); Force ouvrière – Union nationale des syndicats (FO-UNS); Organisation nationale des syndicats libres (ONSL) et Union syndicale des travailleurs du Burkina (USTB) reçues le 29 août 2019 concernant notamment la suspension

administrative de deux syndicats dans le secteur des transports et l'interdiction d'activités d'un syndicat d'agents de l'administration pénitentiaire. ***La commission prie le gouvernement de faire part de ses commentaires à cet égard.***

Dans ses précédents commentaires, la commission avait demandé au gouvernement de modifier certaines dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice du droit de grève, de manière à les rendre conformes aux dispositions des *articles 2 et 3 de la convention*:

– Article 386 du Code du travail, selon lequel l'exercice du droit de grève ne doit s'accompagner en aucun cas de l'occupation des lieux de travail ou de leurs abords immédiats sous peine de sanctions pénales prévues par la législation en vigueur. A cet égard, la commission avait rappelé que les limitations aux piquets de grève et à l'occupation des locaux ne peuvent être acceptées que si les actions perdent leur caractère pacifique. Cependant, il est nécessaire dans tous les cas de garantir le respect de la liberté du travail des non-grévistes et le droit de la direction de pénétrer dans les locaux.
– Arrêté du 18 décembre 2009, pris en vertu de l'article 384 du Code du travail qui énumère les établissements pouvant être soumis à des réquisitions en vue d'assurer un service minimum en cas de grève. La commission avait relevé que certains services mentionnés dans la liste ne pouvaient être considérés comme des services essentiels ou appeler le maintien d'un service minimum en cas de grève, notamment les services des mines et carrières, les unités d'abattoirs publics et privés et les centres des œuvres universitaires. La commission avait ainsi prié le gouvernement de réviser la liste des établissements pouvant être soumis à des réquisitions en vue d'assurer un service minimum en cas de grève pour garantir que celles-ci ne soient possibles que: i) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme); ii) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population; ou iii) dans les services publics d'importance primordiale.

La commission note que le gouvernement indique que le processus de révision du Code du travail n'est pas achevé, que l'avant-projet de loi portant Code du travail a fait l'objet d'un atelier de validation en octobre 2017 et que, à l'issue de la révision, l'arrêté du 18 décembre 2009 précité relatif aux réquisitions pourrait être modifié.

En ce qui concerne ses commentaires précédents portant sur la nécessité de modifier l'article 283 du Code du travail qui dispose que les enfants âgés d'au moins 16 ans peuvent adhérer à un syndicat sauf opposition de leur père, mère ou tuteur, la commission accueille favorablement l'indication du gouvernement selon laquelle la mention de l'opposition des parents ou tuteurs ne figure plus dans l'avant-projet de Code du travail.

La commission exprime le ferme espoir que le Code du travail sera adopté dans un proche avenir et qu'il donnera pleinement effet aux dispositions de la convention sur les points rappelés ci-dessus. Elle prie le gouvernement de lui faire parvenir une copie du code ainsi promulgué ainsi que des textes d'application pertinents.

Document nº 229

CIT, 110e session, 2022, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 196-199 (Hongrie)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2022

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
110e session, 2022

Hongrie

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1957)

La commission note que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Elle se voit donc obligée de renouveler ses précédents commentaires.

La commission prend note des commentaires reçus le 1er septembre 2017 de la part de la Confédération syndicale internationale (CSI), lesquels sont indiqués dans la présente observation. Elle prend note aussi des commentaires du groupe des travailleurs du Conseil national pour l'OIT formulés à sa réunion du 11 septembre 2017, inclus dans le rapport du gouvernement, qui se rapportent à des questions examinées par la commission et comportent des allégations selon lesquelles la loi XLII de 2015 a eu pour effet d'empêcher les syndicats précédemment créés dans le domaine de la sécurité nationale civile de fonctionner de manière adéquate. ***La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires à cet égard.***

Liberté d'expression. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait noté avec préoccupation que les articles 8 et 9 du Code du travail de 2012 interdisent aux travailleurs de s'engager dans toute action, y compris dans l'exercice de leur droit d'exprimer leur opinion, que ce soit pendant l'horaire de travail ou en dehors de cet horaire, de nature à porter atteinte à la réputation de l'employeur ou aux intérêts économiques et organisationnels légitimes; et que ces articles prévoient expressément la possibilité de restreindre les droits personnels des travailleurs à cet égard. La commission avait demandé au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les résultats du projet «Pour l'emploi», en vertu duquel une évaluation de l'impact du Code du travail sur les employeurs et les travailleurs a été menée, ainsi

que sur les résultats des consultations engagées au sujet de la modification du Code du travail dans le cadre du Forum permanent de consultation du secteur du marché et du gouvernement (VKF). La commission avait exprimé l'espoir que la révision du Code du travail tiendrait pleinement compte de ses commentaires au sujet de la nécessité de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer le respect de la liberté d'expression. La commission note que le gouvernement se contente d'indiquer que les négociations en question n'ont pas encore été achevées. La commission ***regrette*** qu'aucune information n'ait été fournie par le gouvernement au sujet du résultat du projet «Pour l'emploi» (achevé en août 2015) et des consultations menées depuis 2015 dans le cadre du VKF en vue d'élaborer des propositions sur la base d'un consensus aux fins de la révision du Code du travail***. La commission souligne à nouveau la nécessité de prendre toutes les mesures nécessaires, et notamment les mesures législatives, pour veiller à ce que les articles 8 et 9 du Code du travail ne fassent pas obstacle à la liberté d'expression des travailleurs et à l'exercice par les syndicats et leurs dirigeants de leur mission de défense des intérêts professionnels de leurs membres, et s'attend à ce que ses commentaires soient pleinement pris en compte dans le cadre de la révision en cours du Code du travail. Elle prie le gouvernement de communiquer des informations sur tout progrès réalisé à cet égard.***

Article 2 de la convention. Enregistrement des syndicats. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait pris note de l'allégation du groupe des travailleurs du Conseil national pour l'OIT selon laquelle de nombreuses règles figurant dans le nouveau Code civil concernant la création des syndicats (par exemple, le siège du syndicat et la vérification de son usage juridique) font obstacle à leur enregistrement dans la pratique. La commission avait demandé au gouvernement: i) d'évaluer sans délai, en consultation avec les partenaires sociaux, la nécessité de simplifier les conditions d'enregistrement, et notamment celles relatives au siège du syndicat, ainsi qu'à l'obligation qui en résulte de mettre les statuts du syndicat en conformité avec le Code civil au plus tard le 15 mars 2016; et ii) de prendre les mesures nécessaires pour traiter de manière efficace les difficultés signalées au sujet de l'enregistrement dans la pratique, de manière à ne pas entraver le droit des travailleurs d'établir des organisations de leur choix. La commission avait demandé également au gouvernement de communiquer des informations sur le nombre d'organisations enregistrées et le nombre d'organisations dont l'enregistrement a été refusé ou reporté (en indiquant notamment les motifs du refus ou de la modification) au cours de la période soumise au rapport.

La commission note, d'après l'indication du gouvernement, que la loi CLXXIX de 2016 portant modification et accélération de la procédure relative à l'enregistrement des organisations et des sociétés de la société civile, laquelle est entrée en vigueur le 1er janvier 2017, a modifié la loi de 2011 sur les associations, le Code civil de 2013 et la loi de 2011 sur l'enregistrement des organisations civiles. Les modifications de la législation ont été adoptées pour: i) simplifier la teneur des statuts de l'association; ii) rationaliser l'enregistrement auprès des tribunaux et modifier les procédures d'enregistrement des organisations de la société civile (l'examen par le tribunal limité au contrôle du respect des conditions légales essentielles relatives au nombre des membres fondateurs, aux organismes représentatifs, au fonctionnement, au contenu obligatoire des statuts, aux objectifs légaux des associations, etc.; les avertissements pour fournir les informations manquantes ne sont plus établis à l'égard des erreurs mineures); et iii) accélérer l'enregistrement par les tribunaux des organisations de la société civile (fin du pouvoir du procureur général de contrôler la légalité des organisations de la société civile; délai maximum d'enregistrement). La commission note, cependant, que la CSI réitère que l'enregistrement du syndicat régi par la loi relative à l'enregistrement des organisations civiles est toujours soumis à des conditions très strictes et à de nombreuses règles qui fonctionnent dans la pratique comme un moyen d'entraver l'enregistrement des nouveaux syndicats, et notamment à des conditions sévères concernant le siège du syndicat (nécessité pour le syndicat de prouver qu'il a le droit d'utiliser la propriété). La CSI allègue que, dans de nombreux cas, les juges ont refusé d'enregistrer un syndicat à cause de défauts mineurs dans le formulaire de demande et ont contraint les syndicats à inclure le nom de l'entreprise dans leur nom officiel. En outre, la commission note que le groupe des travailleurs du Conseil national pour l'OIT indique que, lorsque le nouveau Code civil est entré en vigueur, tous les syndicats ont dû modifier leurs statuts pour se mettre en conformité avec la législation et communiquer les changements effectués aux tribunaux, et réitère que cette réglementation représente une lourde charge administrative pour les syndicats.

La commission constate les divergences persistantes entre les déclarations du gouvernement et celles des organisations de travailleurs. ***La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires au sujet des observations de la CSI et du groupe des travailleurs du Conseil national pour l'OIT concernant en particulier les conditions sévères en rapport avec les sièges des syndicats, le refus présumé***

d'enregistrement en raison de défauts mineurs, l'obligation présumée d'inclure le nom de la société dans le nom officiel des associations, et les difficultés présumées créées ou celles rencontrées par les syndicats à cause de l'obligation de mettre leurs statuts en conformité avec le Code civil. La commission rappelle que, bien que les formalités d'enregistrement permettent la reconnaissance officielle des travailleurs ou des groupes d'employeurs, ces formalités ne devraient pas devenir un obstacle à l'exercice des droits syndicaux ni permettre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui pourrait refuser ou retarder un enregistrement de ces organisations. ***En conséquence, la commission prie le gouvernement: i) d'engager sans délai des consultations avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs pour évaluer la nécessité de simplifier davantage les conditions d'enregistrement, et notamment celles relatives au siège du syndicat; et ii) de prendre les mesures nécessaires pour traiter de manière effective les obstacles présumés à l'enregistrement dans la pratique, de manière à ne pas entraver le droit des travailleurs d'établir les organisations de leur choix. En l'absence d'informations demandées, la commission prie à nouveau également le gouvernement de communiquer des informations sur le nombre d'organisations enregistrées et le nombre d'organisations dont l'enregistrement a été refusé ou reporté (en indiquant notamment les motifs du refus ou de la modification) au cours de la période soumise au rapport.***

Article 3. Droits des organisations de travailleurs d'organiser leur gestion. La commission note, selon l'allégation de la CSI, que les activités syndicales sont sévèrement restreintes par le pouvoir des procureurs nationaux de contrôler les activités syndicales, par exemple en revoyant les décisions générales et spéciales des syndicats, en menant des inspections directement ou par l'intermédiaire d'autres organismes publics, et en bénéficiant d'un accès libre et illimité aux bureaux des syndicats; et, en outre, que, dans l'exercice de ces larges pouvoirs, les procureurs ont mis en question à plusieurs reprises la légalité du fonctionnement des syndicats en demandant de nombreux documents (formulaires d'enregistrement, registres des membres avec les formulaires originaux de demandes d'affiliation, les procès-verbaux des réunions, les décisions, etc.); et, dans le cas où ils n'étaient pas satisfaits des rapports financiers des syndicats, ils ont ordonné la présentation de rapports supplémentaires, outrepassant de la sorte les pouvoirs qui leur sont prévus par la loi. La commission note, d'après l'indication du gouvernement, que, bien que les procureurs généraux n'aient plus le droit de contrôler la légalité de la constitution des organisations de la société civile, ils ont toujours le pouvoir de contrôler la légalité de leur fonctionnement. La commission rappelle que les actes tels que décrits par la CSI sont incompatibles avec le droit des organisations de travailleurs d'organiser leur gestion, consacré par l'*article 3* de la convention. ***La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires au sujet des allégations spécifiques susmentionnées de la CSI.***

Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités. La commission avait précédemment noté que: i) la loi relative aux grèves, dans sa teneur modifiée, dispose que le degré et les conditions relatifs au niveau minimum de service peuvent être établis par la loi et que, en l'absence de réglementation à ce sujet, ils seront fixés sur la base d'un accord entre les parties au cours des négociations préalables à la grève ou, en l'absence d'un tel accord, ils seront déterminés par une décision définitive du tribunal; et ii) les niveaux minimums de service sont fixés pour les services publics de transport des passagers par la loi XLI de 2012 (loi relative aux services de transport des passagers), aussi bien aux niveaux local et suburbain (66 pour cent) qu'aux niveaux national et régional (50 pour cent); et, en ce qui concerne les services postaux, par la loi CLIX de 2012 (loi relative aux services postaux), pour la levée et la distribution des documents officiels et autres courriers. La commission avait voulu croire qu'il serait dûment tenu compte de ses commentaires durant la révision de la législation.

La commission note que le gouvernement se réfère à nouveau aux dispositions pertinentes de la loi relative aux grèves (art. 4(2) et (3)), à la loi relative aux services de transport de passagers et à la loi relative aux services postaux. De l'avis du gouvernement, en réglementant l'étendue des services suffisants par rapport à deux services de base qui touchent sensiblement le public, le législateur a voulu favoriser une sécurité juridique dans le cadre de l'exercice du droit de grève. Le niveau des services suffisants a été déterminé en cherchant à résoudre la tension possible entre l'exercice du droit de grève et la nécessité pour l'État de répondre aux besoins du public. Le gouvernement indique aussi que les négociations relatives à la modification de la loi relative aux grèves se sont déroulées dans le cadre du VKF en 2015 et 2016, au cours desquelles les syndicats ont estimé que l'étendue des services suffisants dans le secteur du transport de passagers était excessive. Les salariés et les employeurs se sont mis d'accord sur plusieurs aspects de la modification de la loi relative aux grèves, mais ne sont pas parvenus à un accord concernant, notamment, l'institution qui devrait être autorisée à déterminer l'étendue des services suffisants en l'absence d'une

disposition légale ou d'un accord. Soulignant l'importance d'un compromis entre les partenaires sociaux sur les propositions de modification de la loi relative aux grèves, le gouvernement ajoute que, depuis que les syndicats ont annoncé des propositions à la fin de 2016, sans les avoir soumises au cours du premier semestre de l'année, aucune nouvelle discussion n'a été engagée en 2017. En outre, la commission note que le groupe des travailleurs du Conseil national pour l'OIT réitère que la législation relative aux grèves comporte l'obligation d'assurer un service suffisant au cours de la grève, ce qui, dans certains secteurs, fait obstacle à l'exercice du droit de grève (par exemple en exigeant que 66 pour cent du service soit assuré au cours de la grève et en assurant la faisabilité de ce taux grâce à des règles extrêmement compliquées).

La commission rappelle que, étant donné que l'établissement d'un service minimum restreint l'un des moyens essentiels de pression dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux, les organisations de travailleurs devraient être en mesure, si elles le désirent, de participer à la détermination du service minimum, avec les employeurs et les autorités publiques. Elle souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses sur la participation des organisations concernées à la définition des services minimums. Par ailleurs, tout désaccord sur de tels services devrait être résolu dans le cadre d'un organisme commun ou indépendant chargé d'examiner rapidement et sans formalités les difficultés soulevées par la définition et l'application d'un tel service minimum, et habilité à prendre des décisions exécutoires. En outre, la commission rappelle que le service minimum doit être véritablement et exclusivement un service minimum, c'est-à-dire un service limité aux opérations strictement nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux de la population ou aux impératifs minima du service, tout en maintenant l'efficacité de la pression; et que, dans le passé, elle a considéré que l'obligation d'assurer 50 pour cent du volume de transport de passagers pouvait considérablement restreindre le droit des travailleurs du secteur du transport à engager une action collective. ***La commission souligne en conséquence à nouveau la nécessité de modifier les lois pertinentes (et notamment la loi relative aux grèves, la loi relative aux services de transport des passagers et la loi relative aux services postaux) pour assurer que les organisations de travailleurs concernées peuvent participer à la définition d'un service minimum et que, lorsqu'aucun accord n'est possible, la question est portée devant un organisme commun ou indépendant. La commission s'attend à ce que les consultations relatives à la modification de la loi relative aux grèves menées dans le cadre du VKF se poursuivent. Elle prie le gouvernement de communiquer des informations actualisées sur l'état d'avancement ou les résultats des négociations en accordant une attention particulière à la manière de déterminer les services minima et les niveaux imposés dans les secteurs des services postaux et du transport de passagers, et s'attend à ce que les commentaires de la commission soient dûment pris en considération au cours du processus de révision de la législation.***

La commission espère que le gouvernement fera tout son possible pour prendre les mesures nécessaires dans un proche avenir.

Document nº 230

CIT, 111e session, 2023, Rapport III (Partie A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 164-165 (Guinée)

Organisation internationale du Travail

Rapport III (partie A)

Application des normes internationales du travail, 2023

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Conférence internationale du Travail
111e session, 2023

Guinée

Convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (ratification: 1959)

Commentaire précédent

Article 3 de la convention. Droit des organisations d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action. Dans son commentaire précédent, la commission a prié le gouvernement de fournir des informations sur le travail du Conseil National du Dialogue Social (CNDS) au sujet de la résolution des désaccords concernant la détermination des salaires minima. La commission a également prié le gouvernement d'indiquer les services minima déterminés dans les services de communication et de transport. La commission note l'adoption du nouveau décret du 31 mai 2022 portant sur l'organisation et le fonctionnement du CNDS. La commission prend note de l'indication du gouvernement qu'il procède présentement à l'adoption des mesures nécessaires afin que le CNDS soit fonctionnel et qu'il a été demandé aux partenaires sociaux de désigner leurs membres pour que cet organe soit opérationnel dans les plus brefs délais. Selon le gouvernement, puisque le CNDS n'est pas encore fonctionnel, ce dernier n'est pas intervenu pour résoudre des désaccords concernant la détermination des salaires minima. La commission note également que selon le gouvernement, à la suite de certains conflits collectifs, des services minima ont été déterminés au niveau de certaines institutions et que des services minima existent dans les secteurs de la communication et du transport. ***À la lumière de ce qui précède, la commission prie de nouveau le gouvernement de fournir des informations sur le travail du CNDS sur la résolution des désaccords concernant la détermination des services minima lorsque ce dernier sera fonctionnel. La commission prie également le gouvernement de fournir de l'information sur les services minima déterminés dans les secteurs des communications, des transports et autres.***

Dans son commentaire précédent, la commission accueillait favorablement la création de la Commission pour revoir le Code du travail et espérait que les articles 431.5 et 434.4 de ce dernier, portant respectivement sur les services minima en cas de grève et l'arbitrage obligatoire, soient modifiés en conformité avec la convention. La commission prend note de l'indication du gouvernement que le processus de révision du Code du travail est en cours, en consultation avec les partenaires sociaux, et que la prochaine phase consistera en la mise en place d'une commission qui sera chargée de rassembler les différentes observations formulées quant aux insuffisances, manquements, vides

juridiques et rectifications souhaitées concernant certains articles du Code du travail. À la suite de ce travail, un atelier de partage sera organisé, au plus tard au mois de novembre 2022. La commission note que le gouvernement indique qu'il a sollicité l'assistance technique du BIT à cet égard. ***La commission prie le gouvernement de faire état de tout progrès à cet égard et encourage le gouvernement à continuer de se prévaloir de l'assistance technique du Bureau à cet égard.***

Document nº 231

CIT, 40e session, 1957, Rapport III (Partie IV), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 181-194

RAPPORT III
(PARTIE IV)

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

QUARANTIÈME SESSION
GENÈVE, 1957

[illegible]

[illegible] sur l'application des conventions [illegible]

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS

([illegible] et 35 de la Constitution)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE, 1957

que la publication de rapports détaillés d'inspection ne sert pas seulement à faire ressortir les efforts faits par les gouvernements pour protéger les travailleurs, mais qu'elle constitue un soutien essentiel de ces efforts.

58. Vue sous cet angle, la convention sur l'inspection du travail revêt sa pleine signification, et l'écho très large et très encourageant que cet instrument a suscité au cours des dix années qui se sont écoulées depuis son adoption — il est, en effet, permis de penser que la moitié des Etats Membres de l'O.I.T. l'auront bientôt ratifiée — confirme la Commission dans sa conviction que son propre travail de contrôle repose sur des bases de plus en plus solides. Les améliorations qui peuvent encore être apportées aux services d'inspection du travail pour les rendre plus efficaces dépendent, dans de nombreux cas, de l'élimination de certaines difficultés matérielles et techniques, ce qui pourrait être facilité par une assistance directe; à cet égard, il est intéressant de noter, comme on l'a vu plus haut, que plusieurs pays où sont exécutés des programmes de développement économique ont fait mention, dans leurs rapports, d'une telle assistance. L'expérience montre que l'industrialisation poussée d'un pays doit aller de pair avec l'adoption et l'application effective de mesures de protection des travailleurs, propres à garantir que ceux dont le labeur rend possible le progrès économique reçoivent la protection qui leur est due.

B. Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Introduction

1. Pour la deuxième fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution amendée, la Commission était appelée à procéder à l'examen des rapports fournis par les Etats Membres de l'Organisation, au titre de l'article 19 de la Constitution, sur l'état de leur législation et de leur pratique dans le domaine couvert par la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Alors que l'examen auquel la Commission avait procédé en 1953 portait sur des rapports émanant de 23 Etats, cette année, les constatations de la Commission ont tenu compte des informations contenues dans les rapports fournis par 57 Etats, soit 74 pour cent des Etats Membres de l'Organisation; 41 de ces rapports avaient été fournis au titre des dispositions de l'article 19 de la Constitution relatives à l'envoi de rapports sur les conventions non ratifiées, et 16 étaient des rapports annuels fournis au titre de l'article 22 par des Etats qui ont ratifié ce texte.

2. Selon la nouvelle procédure adoptée en 1956, en effet, les constatations de la Commission ne portent pas seulement sur les informations fournies par les Etats qui n'ont pas ratifié la convention, mais également sur les différents rapports annuels transmis par les Etats qui ont ratifié ce texte.

3. Grâce au plus grand nombre de rapports dont les informations ont pu être utilisées, la Commission a été en mesure de présenter un tableau beaucoup plus complet dans une étude d'ensemble de la situation des Etats Membres dans le domaine couvert par la convention. Un tableau de ce genre pourrait en effet être utile à la Conférence et au Conseil d'administration pour leur permettre de juger dans quelle mesure il a été donné suite au souci dont ils ont témoigné de voir se généraliser dans le monde l'institution ou le maintien des garanties nécessaires pour assurer la liberté syndicale, qui constitue l'un des principaux aspects des droits civils. L'intérêt qu'attache l'Organisation à cette question s'est traduit notamment par l'adoption de plusieurs résolutions par lesquelles les Etats Membres sont en particulier invités à ratifier et à assurer l'application des deux conventions internationales du travail relatives à la liberté syndicale.

4. En faisant brièvement, en 1953, l'historique de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la Commission avait été amenée à signaler comment, à la suite de la création, en 1950, de la « Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale », le Conseil d'administration du Bureau international du Travail avait institué, en 1951, un « Comité de la liberté syndicale » chargé de procéder à l'examen préliminaire des allégations de violation des droits syndicaux. A cette occasion, elle avait noté que ce Comité de la liberté syndicale avait lui-même délimité ses attributions en affirmant qu'il n'était pas appelé à « formuler des conclusions d'ordre général relatives à la situation syndicale dans des pays déterminés », mais que son mandat l'appelait simplement à « juger la valeur des allégations spécifiques formulées [1] ».

5. Depuis cette époque, un nouvel organisme, qui, pour l'exécution de son mandat, s'est également référé aux dispositions de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, le « Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs », a été institué à la suite d'une résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 128me session (mars 1955). Ce comité de trois membres spécialement désignés à cet effet — qui était présidé par Lord McNair, que la Commission a été heureuse de compter pendant de nombreuses années parmi ses membres — était chargé de « préparer un rapport concernant tous les Etats Membres de l'O.I.T. et ayant pour objet de déterminer dans quelle mesure les organisations d'employeurs et de travailleurs sont affranchies de la domination ou du contrôle du gouvernement ». Ce rapport a été présenté en mars 1956.

6. Il paraît donc nécessaire à la Commission de rappeler une fois encore que c'est à un point de vue différent qu'elle se place pour procéder à son examen. Comme elle l'avait indiqué en 1953, elle fonde en effet ses conclusions sur les informations contenues dans les rapports fournis par les divers Etats Membres sur leur législation et leur pratique dans le domaine couvert par la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

7. A cet égard, et bien que les constatations de la Commission portent sur tous les Etats Membres qui ont fait rapport, que ceux-ci aient ou non

[1] Voir O.I.T.: *Sixième rapport de l'Organisation internationale du Travail aux Nations Unies* (Genève, B.I.T., 1952), annexe V (Premier rapport du Comité de la liberté syndicale), paragr. 30.

ratifié la convention, la Commission doit souligner qu'aux termes de son mandat, la portée de ses conclusions est évidemment différente à l'égard de ces deux catégories d'Etats. En effet, pour ceux de ces Etats qui ont ratifié la convention, et pour lesquels la convention est entrée en vigueur — Etats qui ont, par conséquent, assumé volontairement des obligations internationales plus précises en matière de liberté syndicale et de protection du droit syndical —, la Commission est appelée à signaler, le cas échéant, les dispositions législatives qui ne sont pas en harmonie avec la convention. Par contre, pour les autres Etats qui n'ont pas ratifié ce texte ou pour lesquels il n'est pas entré en vigueur, ses conclusions doivent se limiter à constater la situation de la législation et de la pratique de ces pays dans le domaine couvert par la convention, pour autant que les informations fournies dans les rapports reçus au titre de l'article 19 le permettent.

8. La convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, garantit aux individus, travailleurs et employeurs, sans distinction d'aucune sorte, le droit de constituer librement des organisations professionnelles et d'y adhérer, et prévoit pour ces organisations certains droits et certaines garanties leur permettant de déterminer leurs objectifs et de développer librement leur action. A cet effet, la convention ne se contente pas de définir en quelque sorte d'une manière négative les obligations de l'Etat envers les employeurs, les travailleurs et leurs organisations professionnelles respectives. Aux termes de l'article 11, la convention oblige en effet les Etats qui y ont adhéré à «prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical». Tous les Etats qui ratifient la convention, quelle que soit la technique juridique à laquelle ils ont recours pour assurer la mise en application des normes contenues dans ce texte, qu'ils s'agisse de dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires, ou de méthodes différentes comme la jurisprudence, la coutume, la pratique établie ou, éventuellement, les conventions collectives, sont donc tenus de prendre les mesures qui pourraient être nécessaires en vue d'assurer en tout état de cause la protection du droit syndical. La protection de ce droit, qui vise au premier chef les agissements de l'Etat en sa qualité de puissance publique, doit s'étendre également aux agissements de l'Etat en sa qualité d'employeur (vis-à-vis de ses fonctionnaires et des travailleurs employés dans les entreprises du secteur public), ainsi qu'aux agissements des autres collectivités qui pourraient être amenées à porter atteinte directement ou indirectement au libre exercice du droit syndical.

9. La convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, est entrée en vigueur le 4 juillet 1950. Elle a jusqu'à présent été ratifiée par les 26 Etats suivants: République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique [1], Biélorussie, Birmanie, Cuba, Danemark [1], République dominicaine, Finlande, France [2], Guatemala, Honduras, Irlande, Islande, Israël, Mexique, Norvège, Pakistan, Pays-Bas [3], Philippines, Pologne, Royaume-Uni [4], Suède, Ukraine, U.R.S.S. et Uruguay.

[1] Aux termes de la déclaration communiquée par le gouvernement belge en vertu de l'article 35 de la Constitution, cette convention n'est pas applicable au Congo belge ni au Ruanda-Urundi. Il convient toutefois de noter que la Belgique a ratifié la convention sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947.

Rapports examinés par la Commission

10. Des rapports communiqués au titre de l'article 19 de la Constitution sur l'état de la législation et de la pratique en ce qui concerne les questions traitées dans la convention ont été reçus de 37 Etats [5]. Parmi les 26 Etats qui ont ratifié la convention, 16 Etats seulement étaient tenus de fournir cette année des rapports annuels au titre de l'article 22 de la Constitution: tous ces Etats se sont acquittés de cette obligation [6]. Sur les 10 Etats qui ont ratifié la convention à une date relativement récente et qui n'étaient pas encore tenus de fournir cette année un rapport annuel, 8 de ces Etats, on l'a vu, ont néanmoins fourni des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution [7]. En outre, il a paru utile de tenir compte également des informations contenues dans des rapports examinés en 1953 et qui avaient été fournis par quatre Etats, dont deux (Birmanie, Irlande) ayant depuis ratifié la convention n'étaient pas encore tenus cette année de fournir un rapport annuel, et deux (Bolivie, Yougoslavie) ont omis de faire parvenir cette année les rapports demandés. Au total, il a donc été possible à la Commission de faire porter son

[1] Par déclaration communiquée en application de l'article 35, le Danemark s'est engagé à appliquer les dispositions de cette convention au Groenland.

[2] Le gouvernement français a déclaré qu'il acceptait d'appliquer les dispositions de cette convention aux territoires suivants: Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Cameroun, Côte française des Somalis, Etablissements français de l'Océanie, Guadeloupe, Guyane, Madagascar, Martinique, Nouvelle-Calédonie, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo. La France a également ratifié la convention sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, et a accepté d'en assurer l'application à tous les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

[3] Le gouvernement des Pays-Bas a accepté les obligations de cette convention au nom des Antilles néerlandaises et du Surinam. Il s'est engagé à en assurer l'application en Nouvelle-Guinée néerlandaise.

[4] Cette convention est applicable de plein droit à Guernesey, Jersey et à l'île de Man. Le Royaume-Uni a également ratifié la convention sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, et les obligations de cette convention s'étendent à la quasi-totalité des territoires dont cet Etat assure les relations internationales.

[5] République fédérale d'Allemagne *, Argentine, Australie **, Biélorussie *, Bulgarie, Canada, Ceylan, Chili, Costa-Rica, République domininaine *, Egypte, Equateur, Espagne, Etats-Unis, Grèce, Haïti, Honduras *, Inde, Irak, Iran, Israël *, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pologne *, Portugal, Soudan, Suisse, Tchécoslovaquie **, Tunisie **, Turquie, Ukraine *, Union sud-africaine, U.R.S.S. * et Viet-Nam.

* La ratification de ces Etats étant récente, ils n'étaient pas encore tenus de fournir cette année un rapport en application de l'article 22 de la Constitution. Les rapports reçus ont été communiqués au titre de l'article 19.

** Rapports reçus trop tard pour être résumés dans le Rapport III (Partie II), préparé pour la 40me session de la Conférence (1957).

[6] Autriche, Belgique, Cuba, Danemark, Finlande, France, Guatemala, Islande, Mexique, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni, Suède, Uruguay. Voir Rapport III (Partie I), préparé pour la 34me session (1952) et les sessions suivantes de la Conférence.

[7] République fédérale d'Allemagne, Biélorussie, République dominicaine, Honduras, Israël, Pologne, Ukraine et U.R.S.S.

examen d'ensemble sur l'état de la législation et de la pratique dans le domaine couvert par la convention dans les 57 Etats Membres [1] qui ont fait parvenir des rapports, soit au titre des dispositions de l'article 19 de la Constitution relatives aux conventions non ratifiées, soit au titre de l'article 22 pour certains de ceux qui ont ratifié cette convention [2].

Contenu des rapports

11. Les Etats Membres qui n'avaient pas ratifié la convention étant, pour la plupart, appelés à fournir pour la deuxième fois un rapport au titre de l'article 19 de la Constitution sur cette convention, un formulaire spécial plus détaillé a été adopté par le Conseil d'administration pour ces rapports. Il en est résulté que dans un assez grand nombre de cas, les informations fournies cette année au titre de l'article 19 de la Constitution ont été, par leur précision et leur volume, assez comparables à celles fournies au titre de l'article 22 par les Etats qui ont ratifié la convention. C'est pourquoi la Commission, ayant noté que les deux conventions [3] relatives aux droits syndicaux des travailleurs et des employeurs venaient d'être choisies de nouveau par le Conseil d'administration pour faire l'objet de rapports au titre de l'article 19 et seront examinées par la Commission en 1959, est d'avis qu'il serait souhaitable que, pour les rapports qui seront fournis à cette occasion également, les formulaires de rapports plus détaillés utilisés cette année soient employés et que soit également adopté un formulaire spécial plus détaillé pour guider les gouvernements dans l'établissement de leurs rapports sur la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Une mention spéciale doit être faite des rapports du Canada et de la Nouvelle-Zélande, qui étaient particulièrement détaillés. Par contre, les rapports fournis par la Bulgarie, l'Espagne, l'Irak, l'Iran, la Jordanie, le Luxembourg et la Pologne étaient extrêmement succincts. Ces deux derniers Etats ont indiqué qu'ils n'avaient pas cru devoir fournir des renseignements plus détaillés du fait que la procédure de ratification de la convention était en cours [4]. Les rapports de l'Irak et de la Jordanie se bornent à signaler que la législation nationale concernant les matières traitées par la convention n'est pas conforme à cet instrument dans le premier de ces deux pays, et dans le second, qu'elle est inexistante. Quant aux rapports de la Birmanie, de la Bolivie, de l'Irlande et de la Yougoslavie, qui étaient assez détaillés, il convient naturellement de tenir compte du fait qu'ayant été établis depuis plusieurs années, la situation qu'ils décrivent n'est peut-être plus exactement celle qui existe actuellement dans ces pays. Enfin, les rapports de la Biélorussie, de la Bulgarie, de l'Espagne, de la Pologne, du Portugal, de l'Ukraine et de l'U.R.S.S. doivent être analysés à la lumière des conditions économiques, politiques et sociales propres à ces pays.

12. L'étude des informations fournies dans les rapports des différents gouvernements permet:

a) de faire une description générale de la situation de la législation et de la pratique de ces différents Etats dans le domaine couvert par la convention;

b) de faire ressortir quelles sont les diverses techniques utilisées à cet effet;

c) de voir, enfin, quels sont les problèmes posés par la convention et quelles sont les possibilités de ratification.

Ces trois questions seront successivement examinées ci-après.

Description générale de la situation des différents Etats

13. La convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, prévoit un certain nombre de garanties et de sauvegardes en faveur des individus, des organisations et des fédérations syndicales. En premier lieu, les individus (travailleurs et employeurs) doivent avoir le droit de constituer librement les organisations de leur choix, ainsi que d'adhérer librement à ces organisations. En second lieu, les organisations de travailleurs et d'employeurs — c'est-à-dire les organisations qui ont « pour but de promouvoir et de défendre les intérêts » de leurs membres — doivent bénéficier de certains droits et de certaines garanties destinées à assurer leur liberté. Enfin, les organisations intersyndicales, fédérations et confédérations, doivent bénéficier des mêmes droits et garanties que les organisations syndicales de base. Les résultats donnés par l'analyse des informations communiquées par les gouvernements, ainsi que l'examen des textes constitutionnels ou législatifs auxquels ils se sont référés, permettent d'apprécier d'une manière générale dans quelle mesure les droits et les garanties prévus par la convention pour sauvegarder la liberté syndicale sont assurés à chacune de ces trois catégories de bénéficiaires.

A. — *Droits et garanties dont bénéficient les individus*

14. Les droits et garanties dont doivent bénéficier les individus sont définis ou précisés dans plusieurs articles de la convention. Les catégories d'individus qui doivent bénéficier de ces droits et garanties sont déterminées dans l'article 2, dont la portée extrêmement large n'est limitée que par l'article 9, qui permet à chaque Etat de décider dans quelle mesure certains travailleurs (forces armées et police) pourront bénéficier ou non des droits et des garanties en question. Il convenait donc d'abord de s'efforcer de discerner dans quelle mesure, dans les différents Etats qui ont fait rapport, tous les individus visés par la convention peu-

[1] République fédérale d'Allemagne, Argentine, Australie, *Autriche*, *Belgique*, Biélorussie, Birmanie*, Bolivie*, Bulgarie, Canada, Ceylan, Chili, Costa-Rica, *Cuba*, *Danemark*, République dominicaine, Egypte, Equateur, Espagne, Etats-Unis, *Finlande*, *France*, Grèce, *Guatemala*, Haïti, Honduras, Inde, Irak, Iran, Irlande*, *Islande*, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, *Mexique*, *Norvège*, Nouvelle-Zélande, *Pakistan*, *Pays-Bas*, *Philippines*, Pologne, Portugal, *Royaume-Uni*, Soudan, *Suède*, Suisse, Tchécoslovaquie, Tunisie, Turquie, Ukraine, Union sud-africaine, U.R.S.S., *Uruguay*, Viet-Nam et Yougoslavie*.

* Rapports examinés en 1953 par la Commission et résumés dans le Rapport III (Partie II), présenté à la 36me session (1953) de la Conférence.

[2] Dans la suite du texte, on a imprimé *en italique* le nom des Etats qui ont ratifié la convention et pour lesquels les informations utilisées étaient fournies dans leurs rapports annuels.

[3] En outre, des rapports au titre de l'article 19 seront également demandés pour la convention sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947.

[4] La ratification de la Pologne a été enregistrée le 25 février 1957.

vent effectivement bénéficier des droits syndicaux, ou, au contraire, quels sont ceux auxquels ces droits sont refusés. Quant à l'étendue des droits des individus bénéficiaires, ils sont définis ou précisés dans différentes dispositions de la convention (art. 2 plus spécialement et art. 7, 8 et 10) et peuvent être résumés brièvement de la manière suivante :

a) droit des individus de constituer librement les organisations de leur choix ;

b) droit des individus de s'affilier à ces organisations à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

La manière dont il apparaît que ces deux droits fondamentaux sont assurés dans les différents pays, d'après les informations communiquées dans les rapports, pourra donc être examinée après qu'auront été passées en revue les différentes distinctions faites dans certains cas parmi les bénéficiaires.

Les individus bénéficiaires du droit syndical.

15. Aux termes de l'article 2 de la convention, « les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte », doivent avoir le droit de constituer des organisations professionnelles et de s'y affilier[1]. Toutefois, l'article 9 laisse à la législation nationale de chaque Etat le soin de déterminer dans quelle mesure les forces armées et la police bénéficient de ce droit[2].

16. L'analyse des rapports reçus révèle que dans la majorité des pays, aucune distinction substantielle n'est faite entre les différents bénéficiaires. Néanmoins, certains pays subordonnent le droit d'organisation à des conditions plus ou moins précises qui peuvent directement ou indirectement établir des distinctions entre les différentes catégories de travailleurs ou d'employeurs dans [illegible] qui [illegible] critère de [illegible] opinion politique [illegible] En outre, [illegible] blée.

[illegible]

17. *Distinctions fondées sur la nationalité.* — Dans la quasi-totalité des Etats qui ont fait rapport, il semble, d'après les informations disponibles, que les étrangers résidants bénéficient sans distinction des droits et garanties prévus par la convention. Dans certains pays, néanmoins, il apparaît qu'en principe du moins, les étrangers ne peuvent prétendre au bénéfice de ces droits. C'est ainsi qu'aux termes des dispositions constitutionnelles en vigueur au Portugal, il semble que seuls les citoyens bénéficient du droit d'association. Une conclusion analogue paraît s'imposer selon la lettre des constitutions de la *Belgique* et du Luxembourg, mais les deux gouvernements intéressés déclarent cependant qu'en fait, les étrangers jouissent librement du droit syndical. En Italie, la Constitution nationale n'accorde le droit d'association aux étrangers que sous réserve de réciprocité; en pratique, néanmoins, il apparaît que les syndicats italiens admettent des étrangers comme membres sous condition d'un certain temps de résidence dans le pays. Enfin, dans un certain nombre d'Etats, des distinctions fondées sur la nationalité sont établies par la loi. C'est le cas, par exemple, du Honduras et de l'Iran, où la proportion des membres des syndicats devant avoir la nationalité du pays doit être au minimum des deux tiers.

18. *Distinctions fondées sur les opinions politiques.* — Sur ce point, il apparaît que la législation de la plupart des Etats qui ont fait rapport n'établit aucune distinction. Dans un certain nombre de pays[1], la législation établit certaines incapacités à l'égard des personnes ayant des opinions politiques déterminées. En outre, le critère de l'opinion politique des travailleurs et des employeurs, quoique non expressément prévu par la loi, semble également être retenu dans un certain nombre d'autres pays; il en est ainsi, par exemple, aux Philippines[2], où les organisations enregistrées ne peuvent admettre de membres professant certaines opinions politiques. En U.R.S.S., une situation assez voisine semble pouvoir résulter des dispositions de la Constitution[3] et des statuts du Congrès des syndicats de l'U.R.S.S. Enfin, les informations fournies dans quelques rapports ne permettent pas de s'assurer si des distinctions fondées sur les opinions politiques existent ou non.

19. *Distinctions fondées sur la race.* — Parmi les pays qui ont fait rapport, il semble que des distinctions fondées sur la race n'existent, sur le plan législatif, que dans un seul Etat, l'Union sud-africaine, où des dispositions législatives spéciales sont applicables aux travailleurs indigènes et aux gens de couleur[4]. Dans la [illegible] de l'Union sud-africaine sont [illegible] par les organisations de [illegible] « européens ».

---

[1] Il en est ainsi, semble-t-il, au [illegible]

[illegible]

20. *Distinctions fondées sur le sexe.* — Il semble ressortir des informations fournies dans les rapports examinés que dans la quasi-totalité des Etats qui ont fait parvenir ces rapports, aucune distinction fondée sur le sexe n'est établie en matière syndicale par la législation. Toutefois, dans certains cas, les restrictions apportées par le droit civil à la capacité juridique de la femme mariée peuvent constituer un obstacle à la libre adhésion de celle-ci à un syndicat. C'est ainsi qu'au Canada, dans une province (Québec), et au Viet-Nam, les femmes ne peuvent adhérer à un syndicat si leur mari s'y oppose. En outre, les rapports fournis par un certain nombre de pays ne permettent pas d'établir avec certitude que les femmes bénéficient dans ces pays des mêmes droits syndicaux que les employeurs et des travailleurs du sexe masculin [1].

21. *Distinctions fondées sur la profession ou l'emploi.* — C'est sur la profession ou l'emploi des individus bénéficiaires que l'on constate dans le plus grand nombre de pays que des distinctions sont établies. Dans certains cas, il ne s'agit que de distinctions purement formelles et qui n'ont, par conséquent, qu'une portée très limitée. C'est ainsi que, dans certains pays, les travailleurs employés dans des branches d'industrie ou dans des régions différentes ne peuvent constituer un même syndicat ou adhérer à une même organisation, mais, ayant institué des syndicats séparés par profession ou par région, ils peuvent constituer des fédérations et des confédérations. C'est ainsi également que, dans un assez grand nombre de pays, les fonctionnaires publics ne peuvent adhérer qu'à des syndicats n'admettant comme membres que des fonctionnaires. Dans certains cas même, d'après les informations fournies par les gouvernements [2], certaines distinctions auraient pour objet d'éviter des actes d'ingérence de la part des employeurs dans les syndicats de travailleurs; il semble que cela soit notamment le cas dans quatre pays [3] où les membres du personnel de direction et les cadres ne peuvent adhérer aux mêmes organisations que les travailleurs, mais ont le droit de constituer leurs propres organisations.

22. Dans un certain nombre de pays, néanmoins, il existe des restrictions plus nettes, soit parce que les droits syndicaux de certains bénéficiaires font l'objet d'une réglementation plus stricte qui conduit en fait à leur refuser le droit de constituer des organisations syndicales au sens de l'article 10 de la convention, soit que les personnes appartenant à certaines professions sont en fait privées de tous droits syndicaux. Les principales distinctions établies visent les catégories suivantes de bénéficiaires: fonctionnaires, personnes employées dans les entreprises publiques ou semi-publiques, travailleurs employés dans certaines branches d'industrie et employeurs. Ces différentes distinctions sont examinées successivement ci-dessous.

23. En ce qui concerne les fonctionnaires, la grande majorité des Etats qui ont fait rapport n'établissent aucune distinction ou n'établissent que des conditions de caractère plus ou moins formel qui ne semblent pas placer les catégories de travailleurs dans une situation spéciale en matière de droits syndicaux. Dans deux pays (Costa-Rica [1] et Viet-Nam [2]), une législation spéciale est prévue pour les fonctionnaires ou pour certains d'entre eux, mais cette législation n'étant pas intervenue, tous les fonctionnaires ont le droit de constituer des organisations et d'y adhérer. Par contre, dans deux pays (*Danemark* [3] et *Pakistan* [3]), les conditions qui sont établies par la réglementation applicable aux syndicats de fonctionnaires sont susceptibles de limiter dans une certaine mesure la possibilité de créer des organisations syndicales. Dans neuf pays (Chili [4], *Cuba* [3], République dominicaine [5], Equateur [6], Espagne [7], Etats-Unis (sept Etats) [8], *Guatemala* [3], Portugal [9], Turquie [10]), le droit d'organisation est totalement refusé aux fonctionnaires. En outre, dans deux pays (Iran [11] et Italie [12]), il existe une interdiction pour certains fonctionnaires seulement. Enfin, dans un certain nombre de cas (Haïti [13], Honduras, *Mexique* [14] et Soudan), les informations disponibles ne permettent pas d'établir s'il existe de telles distinctions et, dans l'affirmative, quelle est leur portée.

24. Pour ce qui est des employés des entreprises du secteur public ou semi-public, dans la quasi-totalité des Etats qui ont fait rapport, il semble qu'il n'existe aucune distinction, si ce n'est que, dans certains cas, comme pour les fonctionnaires, certaines conditions de caractère plus ou moins formel sont établies par la réglementation. Toutefois, les rapports de trois pays (République domininaine, Haïti [13] et Portugal), ne contiennent pas d'information sur ce point. Dans trois pays enfin (Chili [4] et Equateur (sauf pour les cheminots) et *Guatemala* [3]), le droit d'organisation est refusé à ces travailleurs.

---

[1] Il en est ainsi, notamment, des rapports fournis par les pays suivants: Egypte, Espagne, Irak, Iran, Jordanie et Soudan.

[2] Voir dans le Rapport III (Partie IV), préparé pour la 39me session (1956) de la Conférence, les constatations générales relatives à la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, pp. 135 et suiv.

[3] République dominicaine (loi nº 2059 du 22 juillet 1949, art. 302), *Cuba* (décret nº 2605, du 7 nov. 1933), Haïti (loi du 19 juillet 1947 sur les associations syndicales, modifiée par la loi du 2 mars 1948) et *Suède* (possibilité d'exclusion en vertu d'une convention collective, loi du 11 sept. 1936, art. 3).

[1] Art. 25 et 60 de la Constitution du 7 novembre 1949.

[2] L'ordonnance nº 23, du 16 novembre 1952, ne s'applique pas aux fonctionnaires (une ordonnance les touchant est en préparation).

[3] Voir observations présentées au gouvernement de ce pays.

[4] Code du travail, art. 368.

[5] Loi nº 2059, du 22 juillet 1949.

[6] Art. 185, *g*, de la Constitution.

[7] Ordonnance du 11 août 1953, art. 1 *in fine*.

[8] Le gouvernement signale toutefois qu'il a des doutes sur la constitutionnalité de cette distinction.

[9] Décret-loi nº 23048 (à l'exception de certains ingénieurs).

[10] Loi nº 5018, du 20 février 1947.

[11] Pour le personnel du ministère de la Guerre (loi du 3 mars 1946, art. 1).

[12] Pour le personnel civil chargé d'assurer la sécurité publique (décret-loi nº 205, du 24 avril 1945).

[13] Toutefois, les dispositions constitutionnelles semblent garantir le droit d'association aux fonctionnaires et aux travailleurs de toutes les entreprises (art. 25 de la Constitution).

[14] Voir demande de renseignements présentée au gouvernement de ce pays.

[illegible] des travailleurs [illegible] d'industrie [illegible] entreprises [illegible] application [illegible] dans trois [illegible] et Tur- [illegible] plus stricte [illegible]*ment*[6]). [illegible] surtout les [illegible]

22. [illegible] de pays, la [illegible] de celle des [illegible] l'État soit [illegible] leurs organisations [illegible] comme en [illegible] il n'y ait [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

dre juridique interne de l'État, et dont l'existence ne devrait poser aucun problème, étant donné qu'aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la convention, « les travailleurs, les employeurs... sont tenus... de respecter la légalité ». Néanmoins, dans certains cas, l'existence de certaines de ces dispositions ne semble pas toujours en complète harmonie avec l'article 8, paragraphe 2, de la convention, selon lequel aucune disposition restrictive ne doit « porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues... ».

23. *Exclusion de toute autorisation préalable.* — Il est évident que le principe de la liberté syndicale risquerait très souvent de rester lettre morte si les employeurs et les travailleurs devaient, pour pouvoir constituer une organisation, obtenir au [illegible]que. Néanmoins, [illegible] que le fait que les [illegible] être créées « sans [illegible]ment pas pour [illegible] d'une organisation [illegible] de publicité ou [illegible] qui peuvent être [illegible] d'une manière [illegible], soit spécialement pour les syndicats. [illegible] cependant des [illegible] convention qui [illegible] diverses formalités [illegible] d'application [illegible] associations, ne doivent pas [illegible] équivaudraient pratiquement à [illegible] préalable ou même, [illegible] obstacle à la création [illegible] équivaudrait pratiquement [illegible]ple. A cet égard, [illegible] expressément l'acquisition [illegible], qui, dans certains pays, [illegible] substantielle de [illegible] personnes morales et [illegible] subordonnée à [illegible] en cause » le [illegible] travailleurs de constituer [illegible]nelles.

24. Il ressort des informations reçues que, dans [illegible] par la loi (dépôt [illegible]

l'autorité compétente pour procéder à l'enregistrement facultatif a le pouvoir de refuser discrétionnairement cette formalité, la situation n'est pas très différente des cas dans lesquels une autorisation préalable serait nécessaire.

30. Dans la majorité des pays qui ont fourni des informations suffisamment détaillées à cet égard dans leurs rapports [1], il semble qu'il n'existe effectivement aucune nécessité d'autorisation préalable pour pouvoir constituer une organisation. Il en est ainsi notamment dans les pays où la constitution d'une organisation n'est soumise à aucune formalité [2]; dans ceux où les formalités de publicité ou d'enregistrement ne peuvent pas faire l'objet d'un refus de la part des autorités qui sont chargées par la loi d'y procéder [3]; enfin, dans des pays où, bien que l'autorité compétente puisse refuser l'enregistrement, ce refus (qui, la plupart du temps, peut faire l'objet d'un recours judiciaire) ne semble pouvoir être fondé que sur l'inobservation de certaines formalités de caractère non substantiel [4].

31. La situation est moins nette dans un certain nombre d'autres pays, où l'autorité chargée de l'enregistrement possède un pouvoir d'appréciation plus étendu dans certains cas, et où l'enregistrement, obligatoire ou théoriquement facultatif, est en fait nécessaire à l'organisation en voie de création pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Il en est ainsi notamment lorsque le refus d'enregistrement, qui, presque toujours, peut faire l'objet d'un recours judiciaire, peut être motivé, soit par l'existence d'une autre organisation dans la profession ou dans la région [5], soit par les opinions politiques des dirigeants de l'organisation [6].

32. La situation paraît encore plus complexe dans certains pays où, comme en Espagne, les syndicats « locaux » doivent être enregistrés auprès des organisations supérieures [7]. Une situation assez comparable semble exister en U.R.S.S. [8] pour les travailleurs, dont seules les associations enregistrées par une organisation intersyndicale peuvent se prévaloir des titres et des droits de syndicats professionnels; dans ce dernier pays, en outre, les informations fournies en ce qui concerne le droit des dirigeants d'entreprise de constituer des associations ne précisent pas quelles sont les formalités nécessaires pour créer de tels organismes.

33. Enfin, dans quatre pays (Bolivie [1], Chili [2], *Guatemala* [3] et Portugal [4]), l'enregistrement est obligatoire et les autorités compétentes semblent investies de pouvoirs très étendus non seulement pour accorder ou refuser l'enregistrement, mais encore pour donner leur approbation aux statuts des organisations; en outre, il semble que dans presque tous les cas, il n'existe pas de recours judiciaire.

34. *Libre choix de l'organisation constituée.* — Dans un certain nombre de pays, le libre choix, par les intéressés, des organisations qu'ils désirent constituer semble plus ou moins limité par des dispositions législatives ou constitutionnelles. C'est ainsi qu'au Chili, les travailleurs agricoles ne peuvent constituer d'organisation que dans le cadre d'un même domaine, organisation dont l'objet est limité à des fins d'entraide et de bien-être. Le libre choix des fondateurs d'une organisation paraît également limité en Espagne [5] et au Portugal [6], en vertu de dispositions qui définissent notamment les objectifs politiques que doivent poursuivre ces syndicats. Une situation assez semblable paraît résulter, en U.R.S.S., des dispositions constitutionnelles déjà mentionnées [7].

Droit des individus de s'affilier librement aux organisations.

35. La troisième garantie établie par l'article 2 de la convention est que « les travailleurs et les employeurs... ont le droit... de s'affilier » aux organisations de leur choix « à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières » [8]. A cet égard, il convient naturellement de se référer aux informations qui ont déjà été analysées dans les paragraphes précédents tant en ce qui concerne les distinctions établies dans certains cas entre les différentes catégories de bénéficiaires qu'en ce qui concerne la constitution des organisations. Parmi les pays qui ont envoyé des rapports et où, dans la plupart des cas, l'Etat s'abstient de faire obstacle à la libre adhésion des individus à une organisation, on peut constater deux tendances: d'une part, ceux de ces pays où, comme, par exemple, la *Belgique* [9], Costa-Rica [10], *Cuba*, la République dominicaine [11], la *France* [12] et les *Pays-Bas*, conformément aux conceptions traditionnelles existant dans ces pays, l'Etat, non seulement n'intervient pas pour s'opposer à la libre adhésion des travailleurs ou des employeurs à une organisation, mais encore garantit à tous les individus de droit de

[1] Les informations fournies par les Etats suivants ne sont pas suffisamment détaillées sur ce point: Irak, Jordanie, Pologne et Yougoslavie.

[2] *Belgique*, Canada, *Danemark* (sauf pour les organisations de fonctionnaires, qui doivent être « reconnues »), *Islande*, Italie, Luxembourg, *Norvège*, *Suède*, Suisse, *Royaume-Uni* et *Uruguay* (dans ces deux derniers pays, toutefois, il existe une possibilité de choix pour les fondateurs d'une organisation de faire procéder à son enregistrement ou non, et les avantages que procure cette formalité ne semblent pas indispensables aux organisations pour poursuivre leurs objectifs).

[3] République fédérale d'Allemagne, *France*, Israël, Tunisie et Turquie.

[4] Argentine, *Autriche*, Birmanie, Ceylan, Costa-Rica, *Cuba*, République dominicaine, *Finlande*, Grèce, Inde, Irlande, Japon, *Mexique*, *Pakistan* (sauf pour les organisations de fonctionnaires, qui doivent être « reconnues »).

[5] Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage, art. 82), Egypte (pour les organisations de travailleurs; les organisations d'employeurs peuvent en effet être rendues obligatoires), Iran, Nouvelle-Zélande (loi sur la conciliation et l'arbitrage de 1954), Soudan, Union sud-africaine (loi sur la conciliation n° 36, de 1937, art. 4).

[6] Etats-Unis et Philippines (loi n° 875, art. 23, *b*, 2°).

[7] Loi du 6 décembre 1940, art. 5.

[8] Code du travail, art. 152 et 153.

[1] Décret du 19 mai 1948, art. 1 à 7.

[2] Code du travail, livre III, titre I.

[3] Voir observation présentée au gouvernement de ce pays.

[4] Décret-loi n° 23050, art. 8.

[5] Charte du travail, chap. XIII.

[6] Décret n° 23050, art. 9, 11 et 15, *b)* et *c)*.

[7] Voir ci-dessus, paragr. 18.

[8] Voir ci-dessus, note 1 du paragr. 15.

[9] Loi du 24 mai 1921, art. 1er.

[10] Constitution, art. 25.

[11] Code du travail, art. 306 et 307.

[12] Code du travail, livre III, et loi de 1956.

refuser son adhésion et réprime toute pression qui pourrait s'exercer en vue d'obtenir l'adhésion d'une personne à une organisation déterminée; d'autre part, les pays où les clauses de sécurité syndicale [1] sont traditionnellement insérées dans les conventions collectives ou utilisées en pratique, comme c'est le cas en Australie, aux Etats-Unis, au *Mexique*, au *Royaume-Uni*, en *Suède* et en Union sud-africaine; dans ce dernier groupe de pays, toutefois, il convient de distinguer entre ceux où l'Etat laisse les employeurs et les travailleurs négocier librement de telles clauses, sans intervenir [2], et ceux où l'Etat subordonne l'utilisation de ces clauses à certaines conditions, et notamment, à celles que les statuts des syndicats ne contiennent aucune règle « oppressive » ou discriminatoire [3]. Une situation particulière se rencontre en Nouvelle-Zélande; dans ce pays, en effet, l'obligation d'adhérer à un syndicat peut ne pas résulter seulement d'une clause à cet effet insérée dans une convention collective librement négociée; cette obligation, qui est prévue dans la loi, peut résulter, pour certaines professions, d'une sentence arbitrale obligatoire. A cet égard, le gouvernement indique dans son rapport que certaines clauses de ce système, dont l'abrogation rencontrerait l'opposition du « pays dans son ensemble », ne sont pas « strictement en harmonie » avec la convention. Enfin, dans certains pays (Chili [4], Espagne [5] et Portugal [6]), les individus peuvent être contraints, en vertu de la loi, à s'affilier à un syndicat qu'ils n'auraient pas choisi.

B. — *Droits et garanties dont bénéficient les organisations*

36. Les droits et garanties dont peuvent bénéficier les organisations d'employeurs et de travailleurs sont définis dans les articles 3, 4 et 5 de la convention. Les différents droits prévus dans ces articles de la convention peuvent être énumérés de la manière suivante: droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, droit d'élire librement leurs représentants, droit d'organiser leur gestion, leurs activités, et de formuler leur programme d'action (art. 3, 1)), droit de constituer des fédérations et confédérations et d'y adhérer, droit de s'affilier à des organisations internationales (art. 5). Quant aux garanties prévues, elles sont au nombre de trois: les organisations ne doivent pas pouvoir être dissoutes ou suspendues par voie administrative (art. 4); les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des organisations ou à en entraver l'exercice légal (art. 3, 2)); enfin, puisque, naturellement, les organisations sont tenues « de respecter la légalité », la même clause de sauvegarde qui est prévue en faveur des employeurs et des travailleurs en tant qu'individus est également valable pour leurs organisations: la législation ne doit pas « porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues... » (art. 8, 2)).

37. Les informations fournies dans les rapports en ce qui concerne chacun des droits énumérés ci-dessus seront successivement analysées; toutefois, cette étude sera naturellement effectuée compte tenu des deux dernières garanties mentionnées, qui, ayant une portée générale, ne sauraient en être isolées; puis les renseignements fournis sur les modalités de suspension et de dissolution des organisations seront à leur tour examinés.

38. *Elaboration des statuts et règlements.* — Il existe une très grande variété de situations parmi les pays qui ont fait rapport et qui ont fourni des informations à cet égard. Dans certains cas, assez nombreux, la législation et la réglementation nationales ne comportent aucune disposition spéciale sur le contenu des statuts et règlements administratifs ou se bornent à énumérer les questions qui doivent être traitées dans ces statuts. Dans d'autres cas, également nombreux, par contre, la législation contient des prescriptions souvent très détaillées, mais qui n'ont, en général, qu'un caractère formel qui ne paraît pas susceptible de porter atteinte aux droits des organisations: il semble même que parfois ces prescriptions détaillées ont pour objet d'épargner ultérieurement aux syndicats d'avoir à résoudre certains problèmes juridiques complexes qui pourraient naître de statuts insuffisamment élaborés. Toutefois, dans un certain nombre de pays, les statuts doivent, semble-t-il, être soumis à une approbation préalable des autorités, dont le pouvoir de décision ne semble être limité par aucune règle particulière. Il en est ainsi au Chili [1], en Egypte (pour les organisations d'employeurs), en Equateur [2], en Espagne et au Portugal [3]. Dans ces deux derniers pays, il apparaît même que cette approbation ne peut être donnée que si les statuts sont en accord avec la politique sociale du gouvernement.

39. *Election des représentants.* — L'analyse des informations reçues montre qu'il existe deux catégories principales de règles applicables aux élections: d'une part, des règles de procédure et, d'autre part, des règles définissant les qualifications que doivent remplir les personnes éligibles. En ce qui concerne les règles de procédure, il apparaît que, dans la grande majorité des Etats qui ont fait rapport, il n'existe aucune règle spéciale. Dans les pays où de telles règles existent, il semble qu'elles aient avant tout pour objet d'éviter toute contestation sur le résultat des élections; il apparaît que ceci est le cas notamment en Grèce, où les élections sont présidées par un juge. Dans d'autres cas (Chili [4], *Cuba* [5] et Turquie), un inspecteur du travail peut (ou doit, selon les cas) assister aux élections; à cet égard, la Commission a déjà souligné que dans certains cas, une telle prescription peut être incompatible avec l'article 3, paragraphe 2, de la convention. Enfin, il semble que, dans certains pays, les règles applicables à l'élection des dirigeants syndicaux ne puissent être

[1] Clauses en vertu desquelles un travailleur doit obligatoirement s'affilier à un syndicat déterminé s'il désire être employé dans une profession ou une entreprise (*closed shop*) ou en vertu desquelles tous les travailleurs d'une entreprise peuvent être tenus de s'affilier à un syndicat (*union shop*), etc.

[2] *Royaume-Uni*, *Suède* et Union sud-africaine.

[3] Australie, Etats-Unis et *Mexique*.

[4] Code du travail, livre III, titre II.

[5] Charte du travail, chap. XIII, art. 2, et art. 1 et 17 de la loi du 6 décembre 1940.

[6] Pour les employeurs (voir ci-dessus, note 7 du paragr. 26).

[1] Décret n° 1030, du 26 décembre 1949.

[2] Code du travail, art. 363.

[3] Décret n° 23050, art. 8.

[4] Décret n° 1030, art. 29,

[5] Voir observation présentée au gouvernement de ce pays.

considérées comme de simples règles de procédure puisque, comme au Portugal[1], les résultats des élections doivent recevoir une approbation officielle ou que, comme cela semble être le cas en Espagne, les dirigeants syndicaux supérieurs sont désignés par le gouvernement.

40. Pour ce qui est des qualifications que doivent posséder les dirigeants syndicaux pour être éligibles, il apparaît que la législation nationale d'un grand nombre de pays ne contient à cet égard aucune disposition particulière. Dans un certain nombre de pays, toutefois, il est prévu que les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale ne sont pas éligibles. Néanmoins, dans certains cas, il est précisé que cette règle n'est pas applicable aux condamnations prononcées à la suite d'un délit politique[2]. Dans une dizaine de pays, tous les dirigeants syndicaux, ou du moins un certain nombre d'entre eux, doivent appartenir à la profession dans laquelle l'organisation exerce son activité[3], ce qui dans certains cas pourrait être susceptible d'apporter une limitation au libre choix des représentants. Dans une douzaine de pays, la législation nationale établit une incompatibilité fondée sur la nationalité: seuls, les nationaux peuvent être dirigeants syndicaux[4]. Le problème soulevé par une disposition de cet ordre est assez complexe, la Commission a déjà eu l'occasion de le signaler dans l'un de ses rapports précédents[5]. On peut, en effet, admettre que, dans certains cas, une disposition de ce genre ne saurait soulever de difficultés; cependant, tout dépend de la manière dont est utilisée, en fait, une telle clause. En effet, il n'est pas impossible que, selon les circonstances locales, l'utilisation qui serait faite d'une disposition de ce genre conduise, en pratique, à refuser tout droit syndical à certaines catégories de travailleurs. Dans quelques pays, certaines personnes peuvent être également écartées des fonctions de dirigeant syndical en raison de leurs opinions politiques. Toutefois, alors que, dans certains cas, cette exclusion ne vise que les personnes appartenant à un parti politique déterminé[6], dans d'autres pays, au contraire, il semble que l'appartenance à tout parti autre que celui qui est au pouvoir soit nécessairement exclue[7]. Enfin, il est évident que certaines des distinctions mentionnées plus haut en ce qui concerne les individus bénéficiaires des droits et garanties prévus dans la convention sont également applicables aux dirigeants syndicaux[8].

41. *Droit des organisations d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action.* — Dans un grand nombre des pays qui ont fait rapport, il apparaît qu'il n'existe aucune limitation au droit des organisations « d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action »[1]. Dans ces pays, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont naturellement tenues de « respecter la légalité », mais il apparaît que cette règle de droit commun n'est pas formulée de telle manière qu'elle puisse constituer une limitation aux possibilités d'action des organisations; en outre, le contrôle de l'activité des organisations ne peut être effectué qu'*a posteriori* et presque toujours par l'autorité judiciaire ou sous son contrôle. Dans un certain nombre de pays, toutefois, il existe des dispositions visant spécialement les organisations professionnelles et leur interdisant en termes généraux de se livrer à toute activité politique[2]. La portée d'une telle interdiction est naturellement très variable, selon l'application qui lui est donnée en pratique. Dans certains cas, les gouvernements indiquent que cette interdiction n'a pour objet que d'empêcher les syndicats d'abandonner leur rôle professionnel pour se transformer en partis politiques et ajoutent qu'en fait, les syndicats existants n'ont jamais vu leur possibilité d'action limitée par une disposition de cet ordre[3]. Toutefois, ainsi que la Commission a eu l'occasion de le relever, de telles dispositions, de portée générale et visant spécialement les syndicats, en établissant une interdiction *a priori*, peuvent soulever des difficultés du fait que l'interprétation qui en est donnée dans la pratique est susceptible de changer à tout moment et de restreindre considérablement les possibilités d'action des organisations. A cet égard, la Commission croit utile de se référer à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 35me session (Genève, 1952), dans laquelle il est précisé notamment que lorsque les syndicats entreprennent une action politique ou s'y associent, cette action ne devrait « pas être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays ». Il apparaît donc que les Etats devraient pouvoir, sans pour autant interdire *a priori* et d'une manière générale toute activité politique aux organisations professionnelles, laisser aux autorités judiciaires le soin de réprimer les abus qui pourraient, le cas échéant, être commis par les organisations qui auraient perdu de vue que leur objectif fondamental doit être « le progrès économique et social » de leurs membres. Enfin, dans un certain nombre de pays, il n'existe pas à proprement parler de dispositions interdisant aux organisations de se livrer à une activité politique quelconque. Toutefois, cela résulte indirectement de dispositions législatives[4] ou constitutionnelles[5] qui associent étroitement l'activité des

[1] Décret n° 25116, du 12 mars 1935.

[2] C'est notamment le cas en *France* et en Tunisie.

[3] *Cuba*, Equateur, Haïti, Honduras, Inde, Iran, Japon, (pour les employés publics), *Pakistan* et Viet-Nam.

[4] Argentine, Chili, Costa-Rica, *Cuba*, Equateur, *Finlande*, *France*, Haïti, Honduras, Iran, *Mexique*, Tunisie (Tunisiens et Français) et Viet-Nam.

[5] Rapport III (Partie IV), préparé pour la 37me session de la Conférence (1954), p. 40.

[6] Etats-Unis (pour les organisations qui désirent bénéficier de certains avantages), Philippines (voir observation présentée au gouvernement de ce pays) et Union sud-africaine (parti communiste dans les trois cas).

[7] Espagne (Charte du travail, chap. XIII, art. 4) et U.R.S.S. (Constitution, art. 126).

[8] Voir ci-dessus, paragr. 17 à 26.

[1] Cela semble être le cas notamment dans les pays suivants: *Autriche*, *Belgique*, Canada, *Danemark*, Etats-Unis, *Finlande*, *France*, Grèce, Haïti, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, *Mexique*, *Norvège*, Nouvelle-Zélande, *Pays-Bas*, *Royaume-Uni*, Soudan, Suède, Suisse et Tunisie.

[2] C'est le cas, semble-t-il, des pays suivants: Costa-Rica (Code du travail, art. 280), *Cuba* (voir observations présentées au gouvernement de ce pays), République dominicaine (Code du travail, art. 314), Equateur (Code du travail, art. 363, 8), Iran, Turquie et Viet-Nam.

[3] Notamment *Cuba*.

[4] Espagne, Portugal (voir ci-dessus, notes 5 et 6 du paragr. 34).

[5] U.R.S.S. (voir ci-dessus, paragr. 18).

organisations professionnelles à celle du parti politique au pouvoir.

43. Il est évident, en outre, qu'ainsi que l'a souligné le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, le degré de liberté dont jouissent les organisations professionnelles pour déterminer et organiser leur action dépend d'une manière très étroite de certaines dispositions législatives de portée générale relatives au droit de libre réunion, au droit de libre expression de la pensée et, d'une manière générale, aux libertés civiles et politiques dont jouissent les habitants d'un pays. A cet égard, les informations fournies dans les rapports des gouvernements n'ont pas permis à la Commission d'apprécier toujours d'une manière très exacte quelle était la portée de ces dispositions générales à l'égard des possibilités d'action des organisations. Il lui est apparu toutefois que dans un grand nombre des pays qui ont fait rapport, et en ayant dans la plupart d'entre eux, les règles appropriées en l'espèce ne semblent pas susceptibles d'entraver les possibilités d'action des organisations.

42. *Droit de fédération et de confédération.* — Aux termes de l'article 5 de la convention, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'y affilier. D'une manière générale, dans la très grande majorité des pays qui ont fourni des informations à ce sujet, la constitution de fédérations ou de confédérations n'est pas soumise à des règles différentes de celles qui sont applicables à la constitution des organisations de base par les individus. Il convient donc de se référer à l'analyse qui a été faite ci-dessus d'après les informations fournies sur les règles applicables à la constitution des organisations de travailleurs et d'employeurs. Dans un certain nombre de pays, toutefois, il existe des règles spéciales [illegible]

[illegible]

l'adhésion des organisations à une fédération ou confédération peut être obligatoire. Il en est ainsi, notamment, en Egypte[1] et en Espagne, où ainsi que cela a déjà été signalé ci-dessus à propos de la constitution des organisations de base, il apparaît que les syndicats « locaux » sont tenus de se fédérer puisque leur enregistrement doit être effectué par l'organisation syndicale supérieure; une situation analogue semble résulter en U.R.S.S. du fait que seules les associations enregistrées auprès d'une organisation intersyndicale peuvent se prévaloir du titre et des droits des syndicats.

44. *Droit des organisations de s'affilier aux confédérations internationales.* — Le droit des organisations de s'affilier aux organisations internationales, établi par l'article 5 de la convention, ne semble pas soulever de difficultés particulières dans la plupart des pays qui ont fait rapport. Toutefois, il semble que dans certains cas, ce droit puisse être limité d'une manière indirecte dans les pays où il existe une interdiction générale faite aux organisations de se livrer à des activités politiques, [illegible] Dans cette interdiction générale, comme nous l'avons ci-dessus, de distinguer les [illegible] qui [illegible] organisations au parti [illegible] au pouvoir. Il [illegible] apparaît que dans des pays où il existe des limitations au droit des organisations de créer des fédérations ou des confédérations, on ne s'applique les mêmes règles restrictives pour l'affiliation aux organisations internationales. Toutefois, il apparaît que dans [illegible] l'affiliation des organisations aux organisations internationales est soumise à une autorisation préalable. Enfin, au Portugal cette affiliation [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

draient la légalité [1]. Dans trois pays [2], la suspension des organisations peut être prononcée par une autorité administrative, mais la suspension de l'organisation peut faire l'objet d'un recours judiciaire. En outre, en Argentine, il semble que l'organisation professionnelle suspendue puisse subsister en tant qu'association de droit commun. Enfin, trois pays [3] ne fournissent pas de renseignements à cet égard dans leur rapport.

47. En ce qui concerne la dissolution, qui, aux termes de l'article 4, ne doit pas pouvoir être prononcée par l'autorité administrative, il apparaît que dans la majorité des pays qui ont fait rapport, cette décision ne peut être prise que par l'autorité judiciaire. Toutefois, dans certains de ces pays [4], la dissolution des organisations résulte de leur radiation par l'autorité compétente, mais il semble que cette décision ne puisse être prise qu'en cas de violation par l'organisation de la loi ou de ses propres statuts et qu'en outre, la décision de radiation puisse toujours faire l'objet d'un recours judiciaire. Dans certains cas [5], la dissolution est précédée d'une mesure de suspension prise par l'autorité administrative compétente, mesure qui a pour effet de saisir immédiatement l'autorité judiciaire (ou qui, à peine de nullité, doit être déférée immédiatement à cette autorité), et c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de décider s'il convient ou non de procéder à la dissolution; en cas de décision négative, la mesure de suspension semble être automatiquement rapportée.

48. Dans un certain nombre de pays [6], il semble que la dissolution puisse être prononcée par l'autorité administrative, un recours judiciaire étant, toutefois, possible contre cette mesure dans la plupart des cas; mais il ne ressort pas clairement des informations fournies si le recours judiciaire est ou non suspensif de la mesure de dissolution. Enfin, dans les pays où les organisations de base doivent être enregistrées auprès des organisations syndicales supérieures [7], il apparaît que ce sont ces organismes qui sont compétents pour prononcer à la fois la radiation et la dissolution.

C. — *Droits et garanties des organisations intersyndicales*

49. Aux termes de l'article 6 de la convention, les fédérations et les confédérations doivent bénéficier des mêmes droits et garanties qui sont prévus par ce texte en faveur des organisations de base. Selon les informations fournies dans les rapports examinés par la Commission, dans tous les pays qui ont fourni des informations à cet égard, à l'exception de cinq, les mêmes règles qui sont applicables aux organisations sont également applicables aux fédérations et confédérations. Dans deux pays [1], les fédérations et confédérations semblent soumises à des règles financières légèrement plus strictes que les organisations. Au Chili, les fédérations ou confédérations créées par les syndicats d'entreprise ou par les syndicats de travailleurs agricoles ne peuvent avoir que des objectifs culturels ou de bienfaisance. Au Honduras, les fédérations et confédérations ne peuvent déclarer ni grève ni lock-out. Enfin, en Union sud-africaine, il semble que le ministre compétent puisse, dans certains cas, accorder ou refuser l'enregistrement et prononcer la radiation de l'enregistrement des fédérations ou confédérations, c'est-à-dire, en fait, leur dissolution.

Techniques juridiques utilisées par les différents Etats

50. De même que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, pour laquelle, l'an dernier, la Commission s'est attachée à faire ressortir les différentes techniques mises en œuvre ou déjà existantes pour assurer l'application de la convention, la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ne nécessite en aucune manière l'adoption d'une législation spéciale lorsque les droits et garanties qu'elle prévoit en faveur des individus, travailleurs et employeurs, ou des organisations et des fédérations et confédérations, sont effectivement assurés en pratique. Toutefois, s'il apparaît que dans un certain nombre de pays [2], la reconnaissance du droit d'organisation résulte de la suppression des anciens délits de coalition, d'entrave à la liberté du commerce, on constate que, même dans les pays dont le système juridique est fondé sur la *common law*, des dispositions législatives spéciales ont très souvent été adoptées pour garantir les droits prévus dans la convention en faveur des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations respectives [3]. Il ressort des informations communiquées que, dans la très grande majorité des pays qui ont fait rapport, le droit d'organisation, ou, d'une manière plus générale, le droit d'association, est garanti par une disposition constitutionnelle. Dans la plupart de ces pays, en outre, des lois spéciales sont intervenues pour préciser et délimiter la portée de ces droits et garanties. Dans certains de ces pays, la législation adoptée à cet effet contient, ainsi que cela a déjà été signalé, des dispositions très détaillées, ou même minutieuses, en ce qui concerne notamment la constitution des syndicats. Bien que de telles dispositions ne constituent en rien un obstacle à la libre constitution des organisations et aient, semble-t-il, au contraire pour objet de prévenir, le cas échéant, certaines difficultés juridiques et de guider les syndicats lorsque le mouvement syndical se trouve à son premier stade de formation, on peut se demander toutefois si pareille accumulation de détails est toujours nécessaire. Dans d'autres cas, certaines dispositions législatives ou constitutionnelles aboutissent indirectement à limiter le libre choix des individus ou à restreindre considérablement le droit des individus de constituer une organisation ou même, dans certains cas, à une interdiction pure et simple. Quant à

[1] Honduras, Iran, Nouvelle-Zélande et Turquie.
[2] Argentine, Ceylan et Haïti.
[3] Egypte, Grèce et Soudan.
[4] *Autriche*, *Cuba*, Equateur, *Finlande*, Haïti, Israël, *Mexique*, Turquie et Viet-Nam.
[5] *Autriche*, *Cuba*, *Danemark*, *Finlande* et Islande.
[6] Bolivie, Ceylan, Chili, Egypte (pour les organisations d'employeurs), Equateur, *Guatemala* (voir observations présentées au gouvernement de ce pays), Portugal et Union sud-africaine (en vertu de la loi sur la suppression du communisme).
[7] Espagne, U.R.S.S. (pour ce pays, toutefois, aucune information n'est fournie en ce qui concerne les dirigeants d'entreprise).

[1] Egypte et Turquie (fixation d'une limite maximum à la cotisation des organisations fédérées).
[2] Par exemple, le *Royaume-Uni*.
[3] Par exemple, l'Australie.

la technique des conventions collectives, dont l'utilisation est très largement répandue pour assurer le respect des garanties prévues par la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ainsi que la Commission l'avait signalé dans son rapport en [illegible], il n'est pas étonnant que très peu de pays en fassent état dans leur rapport à propos de cette convention, étant donné que ce texte traite essentiellement des rapports entre l'Etat, en tant que puissance publique, d'une part, et les individus et leurs organisations, d'autre part. Enfin, dans certains cas, les rapports signalent que l'application des normes établies par la convention ou de certaines d'entre elles est assurée au moyen de sentences arbitrales[1] ou [illegible] par la jurisprudence[2].

Problèmes posés par la convention et possibilités de ratification

51. Les rapports examinés contiennent également des informations relatives: *a)* au partage de compétences dans les Etats fédératifs; *b)* aux difficultés d'application; *c)* aux modifications apportées à la législation et à la pratique en vue de faire porter effet à la convention; *d)* aux possibilités de ratification.

52. *Etats fédératifs.* — Parmi les dix Etats fédératifs qui ont fait rapport sur les mesures prises pour faire porter effet à la convention, deux Etats (l'*Autriche* et le *Mexique*) n'ont pas indiqué expressément si l'application de ce texte est de la compétence des autorités fédérales ou des autorités des unités constituantes; toutefois, il ressort indirectement des informations fournies dans leurs rapports que les autorités fédérales semblent compétentes, tout au moins en matière législative. Les rapports de l'Argentine[3], des Etats-Unis[4] et de la Suisse[5] indiquent que la compétence appartient aux autorités fédérales. Par contre, il apparaît qu'en Australie, au Canada[6], en [illegible][7] et en U.R.S.S.[8], la compétence législative pour les questions qui sont traitées dans la convention [illegible] entre les autorités fédérales et celles des unités constituantes.

53. *Difficultés d'application.* — Aucun des rapports fournis au titre de l'article 22 de la Constitution ne signale à proprement parler de difficultés particulières d'application. [illegible] certains gouvernements indiquent qu'ils ont des doutes sur les obligations exactes que la convention impose aux gouvernements[9], en [illegible]

lité, avec les dispositions de ce texte, des règles établies sur le plan national en ce qui concerne le droit syndical des fonctionnaires[1], ou enfin, sur la portée réelle de la formalité de l'enregistrement[2]. Parmi les 16 Etats qui ont ratifié la convention et qui ont fait rapport au titre de l'article 22 de la Constitution, l'application des normes établies par ce texte ne semble rencontrer, dans la presque totalité des cas, aucune difficulté particulière. Toutefois, dans certains cas, la Commission a été appelée à signaler certaines dispositions qui ne lui semblent pas compatibles avec ces normes, en ce qui concerne les distinctions faites entre les différents bénéficiaires du droit d'organisation: dans un cas pour les travailleurs de l'agriculture[3], dans deux cas pour les fonctionnaires, auxquels le droit syndical est refusé[4]. De plus, en ce qui concerne l'exclusion de toute autorisation préalable et la dissolution administrative, la Commission a été amenée à présenter des observations dans un cas[5]. En outre, la Commission a constaté qu'elle était très souvent appelée à demander des précisions complémentaires sur les informations fournies dans les premiers rapports annuels fournis par les gouvernements. C'est pourquoi, ainsi qu'elle l'indique dans la partie générale de son rapport, il lui paraît qu'il serait très utile de compléter le formulaire de rapport annuel relatif à cette convention. Dans la plupart des cas, les précisions ayant été fournies, la Commission a été en mesure de s'assurer que la législation nationale des Etats considérés ne contenait aucune disposition qui parût incompatible avec la convention sur les points en question. Dans un cas[6], néanmoins, les informations demandées n'ont pas encore été fournies. Dans quatre autres cas, après avoir pris connaissance des informations complémentaires fournies, la Commission a été amenée à signaler aux gouvernements intéressés que les dispositions en question de leur législation nationale ne semblaient pas compatibles avec certaines des normes établies par la convention[7] ou que la situation n'était pas claire[8].

54. *[illegible] à la législation et à la pratique [illegible].* — Dans un certain nombre [illegible] des modifications [illegible] à la législation, en [illegible]

---

[1] Australie, Nouvelle-Zélande.

[2] [illegible]

[3] [illegible]

[illegible]

législation de ce pays, étant postérieure à la convention, a pu être établie compte tenu des dispositions de ce texte. La Turquie signale que la loi sur les associations a été modifiée, afin de dispenser les fédérations et confédérations de l'autorisation préalable du ministre compétent. Enfin, la *France* signale que, pour mettre fin à une situation créée par une ordonnance datant de la fin des hostilités, ordonnance qui avait institué un monopole de l'embauchage dans certaines entreprises au profit d'une organisation syndicale déterminée, une nouvelle loi vient d'être adoptée par le Parlement, qui interdit toute pression pouvant être exercée sur un individu pour le contraindre à adhérer à une organisation qu'il n'aurait pas librement choisie.

55. En ce qui concerne les modifications envisagées, Costa-Rica, l'Equateur et Haïti indiquent qu'ils désirent abroger les dispositions de la législation prévoyant la dissolution administrative des organisations. En Italie, une nouvelle loi réglementant les relations professionnelles doit être incessamment promulguée. Le Soudan indique qu'une nouvelle loi, destinée à prévoir l'enregistrement des fédérations et confédérations, en vue d'accorder à ces organisations la personnalité juridique, est à l'étude. Enfin, le rapport de la Suisse signale également un projet de loi traitant des conventions collectives et de leur extension, ainsi qu'un nouvel examen du projet de loi sur le travail.

56. *Possibilités de ratification.* — Parmi les Etats qui ont fait rapport au titre de l'article 19 de la Constitution, huit: la République fédérale d'Allemagne, la Biélorussie, la République dominicaine, le Honduras, Israël, la Pologne, l'Ukraine et l'U.R.S.S., ont récemment ratifié ce texte. En outre, selon le rapport, au Luxembourg, la procédure de ratification est en cours. Le rapport de l'Iran déclare que rien ne saurait empêcher ou retarder la ratification, car la législation nationale est en harmonie avec la convention. D'après les informations fournies par les rapports, la ratification est à l'étude en Egypte et en Grèce. Le gouvernement de Ceylan déclare qu'ayant décidé de ne pas procéder, pour le moment, à la ratification de la convention, il a l'intention de reprendre ultérieurement l'examen de cette question. Plusieurs gouvernements désirent préalablement mettre leur législation nationale en harmonie avec la convention, avant de procéder à la ratification de cet instrument. C'est le cas de Costa-Rica, de l'Equateur, de Haïti et de l'Italie, déjà mentionnés dans le paragraphe précédent. Parmi les pays qui précisent les raisons pour lesquelles la ratification de la convention est empêchée ou retardée, outre ceux où les gouvernements désirent s'assurer de la portée exacte des obligations qu'ils assumeraient en vertu de cette ratification[1], certains se réfèrent à des difficultés d'ordre constitutionnel: c'est le cas du Canada, qui indique que la ratification serait rendue très difficile en raison du partage de compétences existant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces dans les matières qui sont traitées dans ce texte; d'autres pays considèrent que l'existence de certaines dispositions de la législation nationale ne permet pas la ratification: c'est le cas, par exemple, de la Nouvelle-Zélande, qui indique que certaines dispositions restreignant la liberté de choix par les individus de l'organisation à laquelle ils adhèrent ne sont pas en complète harmonie avec la convention, mais que l'abrogation de ce système se heurterait à l'opposition de la grande majorité des intéressés; de même, le Viet-Nam considère que le droit de regard accordé à l'administration sur les statuts syndicaux à l'occasion de l'enregistrement constitue un obstacle, mais que ce système, qui doit être maintenu en vue d'éviter l'annulation par les tribunaux de la constitution de l'organisation, est rendu nécessaire par l'état actuel de développement du syndicalisme. C'est également à l'insuffisance du développement des organisations professionnelles que se réfèrent l'Irak et la Jordanie, pour expliquer l'impossibilité de procéder à la ratification de la convention. Enfin, se référant au système prévalant dans son pays, le gouvernement du Portugal indique que la ratification de la convention est impossible.

[1] Voir paragr. 53: « Difficultés d'application ».

Conclusions

57. A plusieurs occasions déjà, la Commission a souligné l'importance fondamentale que l'Organisation internationale du Travail attache à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dont les principes sont considérés comme un facteur essentiel du progrès social. Cette convention, qui, en 1953, lors du premier examen des rapports fournis à son sujet au titre de l'article 19, avait déjà été ratifiée par 14 Etats, réunit à présent 26 ratifications, et il a paru à la Commission que ce nombre de ratifications — qui peut être jugé encourageant si l'on considère que cet instrument international a été adopté par la Conférence depuis moins de dix ans — sera rapidement augmenté de façon notable.

58. En effet, la Commission a été heureuse de constater que parmi les Etats dont elle a examiné les rapports, dans un nombre relativement important de cas, la législation nationale ne contient aucune disposition qui semble incompatible avec les normes établies par la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Il en est ainsi naturellement, à deux ou trois exceptions près, des 16 Etats qui, ayant ratifié la convention, ont fait rapport au titre de l'article 22 de la Constitution. Quant aux Etats qui n'ont pas ratifié la convention, outre le nombre relativement important de ceux dans lesquels il semble qu'il n'existe aucun obstacle réel à cette ratification, la Commission a constaté que, dans un assez grand nombre de cas également, de très légères modifications apportées à la législation nationale seraient, semble-t-il, suffisantes pour permettre la ratification de la convention.

59. L'examen des différentes législations et réglementations en vigueur a permis à la Commission d'arriver à la conclusion qu'ainsi qu'elle l'a déjà souligné, il pourrait paraître souhaitable que, dans certains pays, la législation et la réglementation relatives aux organisations professionnelles soient simplifiées. Néanmoins, étant donné le caractère universel de cette convention, qui est compatible aussi bien avec les systèmes dans lesquels les organisations de travailleurs et d'employeurs relèvent du droit commun, qu'avec les systèmes dans les-

une régle-
tence de
tituer un
ore, plus
ts par les
le respect
pas seule-
tive, pas
législation
encontre
vention.
rotection
it trop le

et plus spécialement le progrès des org
professionnelles, leur permettront asse
ment d'assurer aux travailleurs et aux em
ainsi qu'à leurs organisations respectives,
et garanties prévus par la convention.

61. Par contre, la Commission a été p
rement frappée de constater l'existence,
tains pays relativement peu nombreux, i
de dispositions législatives ou constitu
qui ont pour effet de restreindre d'une
indirecte les droits et garanties prévus p
vention ou même, parfois, d'interdire

Document nº 232

CIT, 43e session, 1959, Rapport III (Partie IV), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 109-141

RAPPORT III

(PARTIE IV)

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

QUARANTE-TROISIÈME SESSION

GENÈVE, 1959

Troisième question à l'ordre du jour:

Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXPERTS POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS

(Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

GENÈVE, 1959

I. LIBERTÉ SYNDICALE ET PROTECTION DU DROIT SYNDICAL NÉGOCIATIONS ET CONVENTIONS COLLECTIVES

CONSTATATIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION SUR LA CONVENTION (nº 87) SUR LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LA PROTECTION DU DROIT SYNDICAL, 1948, LA CONVENTION (nº 98) SUR LE DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE, 1949, LA CONVENTION (nº 84) SUR LE DROIT D'ASSOCIATION (TERRITOIRES NON MÉTROPOLITAINS), 1947, ET LA RECOMMANDATION (nº 91) SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES, 1951

Introduction

1. C'est la première fois que la Commission a été appelée à examiner en même temps des rapports fournis par les Etats Membres de l'Organisation, au titre de l'article 19 de la Constitution, sur un ensemble d'instruments internationaux traitant principalement de la liberté syndicale, des négociations collectives et des conventions collectives [1]. L'objet essentiel de la liberté syndicale telle qu'elle est visée par les instruments adoptés par la Conférence est de permettre aux individus membres des organisations professionnelles, ainsi qu'à ces organisations, de défendre leurs intérêts; cela peut notamment être réalisé au moyen de négociations collectives, qui, abstraction faite du cas des fonctionnaires publics, tendent le plus souvent à conclure, à amender ou à renouveler des conventions collectives. La Commission a donc estimé qu'il serait utile de présenter en un seul rapport des constatations relatives à ces différents instruments.

2. Ces constatations se fondent essentiellement sur les informations fournies dans les rapports émanant de cent-soixante pays différents: soit soixante-quatorze Etats Membres [2] de l'O.I.T. et quatre-vingt-six territoires non métropolitains [3]. En d'autres termes, les informations examinées se rapportaient à 92,5 pour cent des Etats Membres [4] et à plus de 88,6 pour cent des territoires non métropolitains [5].

3. Comme les années précédentes, les constatations de la Commission, relatives aux trois conventions traitant de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, ne portent pas seulement sur les informations fournies, en vertu de l'article 19 de la Constitution, par les Etats qui n'ont pas ratifié ces conventions, mais également sur les divers rapports annuels transmis par les Etats qui ont ratifié ces instruments. Dans certains cas, il a été également tenu compte des informations déjà utilisées par la Commission en 1956 [6] et en 1957 [7] pour les pays qui ont omis cette fois-ci de faire parvenir des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. En outre, la Commission a cru utile de tenir compte des informations fournies dans le cadre des rapports annuels sur l'application de la convention (nº 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921 [8]. Enfin, les informations relatives aux négociations et aux conventions collectives proviennent, soit des rapports au titre de l'article 19 concernant la recommandation (nº 91) sur les conventions collectives, 1951, soit des rapports fournis tant au titre de l'article 19 qu'au

---

[1] Ces conventions et cette recommandation ont déjà été choisies séparément par le Conseil d'administration pour faire l'objet de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. Ces rapports ont été, respectivement, examinés par la Commission en 1953, 1956 et 1957.

[2] Afghanistan, Albanie, République fédérale d'Allemagne, République arabe unie (Egypte), Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Biélorussie, Birmanie, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Danemark, République dominicaine, Equateur, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Ghana, Grèce, Guatemala, République de Guinée, Haïti, Honduras, Hongrie, Inde, Indonésie, Irak, Iran, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, Maroc, Fédération de Malaisie, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Salvador, Soudan, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine, U.R.S.S., Union sud-africaine, Uruguay, Venezuela, Viet-Nam, Yougoslavie.

[3] *Australie:* Nauru, Norfolk, Nouvelle-Guinée, Papouasie; *Belgique:* Congo belge, Ruanda-Urundi; *Danemark:* îles Feroé, Groenland; *Etats-Unis:* Alaska, Guam, îles Hawaii, Porto-Rico, Samoa orientales, territoire sous tutelle des îles du Pacifique, îles Vierges; *France:* Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Algérie, Cameroun, îles Comores, Côte française des Somalis, Guadeloupe, Guyane, Madagascar, Martinique, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook et Niue, Samoa occidentales, îles Tokelau; *Pays-Bas:* Antilles néerlandaises, Surinam, Nouvelle-Guinée néerlandaise; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Bornéo du Nord, Brunéi, Chypre, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gambie, Gibraltar, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guernesey, Guyane britannique, Honduras britannique, Hong-kong, Jamaïque, Jersey, Kenya, Malte, île de Man, île Maurice, Monserrat, Nigeria, Nyassaland, Ouganda, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Saint-Christophe-Nevis-Anguilla, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, îles Salomon, Sarawak, Seychelles, Sierra-Leone, Singapour, Somalie britannique, Swaziland, Tanganyika, Trinité et Tobago, îles Vierges britanniques, Zanzibar; *Union sud-africaine:* Sud-Ouest africain.

[4] Aucune information n'était disponible pour les Etats suivants: Ethiopie, Liban, Libéria, Libye, Panama, Paraguay.

[5] Aucune information n'était disponible pour les territoires suivants: *Espagne:* Afrique occidentale espagnole, Guinée espagnole; *Etats-Unis:* zone du canal de Panama; *Portugal:* Angola, Cap-Vert, Guinée portugaise, Indes portugaises, Macao, Mozambique, Saõ-Thomé et Principe, Timor.

[6] Voir Conférence internationale du Travail, trente-neuvième session, Genève, 1956, Rapport III: *Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations*, partie IV: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (Genève, B.I.T., 1956), pp. 133 et suiv.

[7] Rapport III (partie IV), présenté à la quarantième session de la Conférence (1957), pp. 181 et suiv.

[8] C'est le cas, notamment, pour la Chine.

titre de l'article 22 de la Constitution de l'O.I.T. sur les trois conventions précitées.

4. En 1953 et en 1957, la Commission avait tenu à signaler en quoi sa tâche se différencie de celle du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T., d'une part, et de celle du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs, d'autre part. Elle avait notamment été conduite à souligner qu'en ce qui concerne les conventions, la portée de ses conclusions est évidemment différente à l'égard des Etats selon que ceux-ci ont ou non ratifié ces textes. Pour ceux de ces Etats qui sont liés par ces conventions, la Commission est appelée à signaler, le cas échéant, les dispositions législatives ou la pratique établie qui ne sont pas en harmonie avec la convention et qui devraient être abrogées ou amendées conformément aux obligations internationales souscrites par les Etats considérés du fait de leur ratification; la situation est la même pour les territoires non métropolitains auxquels, selon une déclaration transmise en vertu de l'article 35 de la Constitution de l'O.I.T., une convention est applicable sans modification — ou, si elle est applicable avec modifications, compte tenu de ces modifications. Par contre, pour les Etats qui ne sont pas liés, les conclusions de la Commission doivent se limiter à constater la situation de la législation et de la pratique de ces pays, dans le domaine couvert par les conventions considérées, pour autant que les informations fournies dans les rapports reçus au titre de l'article 19 le permettent. Quant aux territoires non métropolitains dont les relations internationales sont assurées par un Etat ayant ratifié une de ces conventions, mais auxquels la convention considérée n'est pas applicable, ils se trouvent, en quelque sorte, dans une position intermédiaire: en effet, selon les procédures établies, la Commission doit être périodiquement tenue informée, dans le cadre des rapports annuels, de l'évolution de la situation et de la nature des conditions locales qui empêchent ou retardent l'application partielle ou complète de la convention.

5. Le présent rapport est divisé en deux chapitres: le premier, qui traite de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, s'attache à donner une vue d'ensemble de la situation de tous les pays considérés, dans le domaine couvert par la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par les articles 1 et 2 de la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et par les articles 2 et 3 de la convention (nº 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947. Le deuxième chapitre, qui traite des négociations collectives et des conventions collectives, présente une analyse des informations disponibles dans le domaine couvert par la recommandation (nº 91) sur les conventions collectives, 1951, ainsi que dans les autres articles des deux dernières conventions mentionnées ci-dessus.

6. La convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, a été ratifiée par trente-six Etats [9]; elle a été déclarée applicable sans modification à vingt-sept territoires non métropolitains [10]; elle a été déclarée applicable avec modifications à quinze territoires non métropolitains [11]. La convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, a été ratifiée par quarante Etats [12]; elle a été déclarée applicable sans modification à vingt-trois territoires non métropolitains [13]; elle a été déclarée applicable avec modifications à un territoire non métropolitain [14]. La convention (nº 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, a été ratifiée par quatre Etats responsables des relations internationales de tels territoires [15]; elle est applicable sans modification à cinquante-cinq territoires non métropolitains [16].

Contenu des rapports

7. Parmi les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions considérées, dans un nombre important de cas, les gouvernements se sont référés aux informations fournies dans les rapports précédents ou ont reproduit ces informations: en effet, la convention nº 87 avait déjà fait l'objet de rapports au titre de l'article 19, examinés en 1953 et 1957, et la convention nº 98, de rapports examinés en

[9] Albanie, République fédérale d'Allemagne, République arabe unie (Egypte), Autriche, Belgique, Biélorussie, Birmanie, Cuba, Danemark, République dominicaine, Finlande, France, Guatemala, République de Guinée, Honduras, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Tunisie, Ukraine, U.R.S.S., Uruguay, Yougoslavie.

[10] *Danemark:* Groenland; *France:* Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Cameroun, îles Comores, Côte française des Somalis, Guadeloupe, Guyane, Madagascar, Martinique, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Réunion, Togo; *Pays-Bas:* Antilles néerlandaises, Surinam, Nouvelle-Guinée néerlandaise; *Royaume-Uni:* Aden, Dominique, Guernesey, Jersey, Malte, île de Man, Nigeria, Sainte-Lucie, Trinité et Tabago.

[11] *Royaume-Uni:* Bassoutoland, Betchouanaland, Bornéo du Nord, Gibraltar, Grenade, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque, île Maurice, Nyassaland, Ouganda, Saint-Vincent, Sarawak, Sierra-Leone, Swaziland.

[12] Albanie, République fédérale d'Allemagne, République arabe unie, Argentine, Autriche, Belgique, Biélorussie, Brésil, Cuba, Danemark, République dominicaine, Finlande, France, Guatemala, République de Guinée, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pakistan, Philippines, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Soudan, Suède, Tunisie, Turquie, Ukraine, U.R.S.S., Uruguay, Yougoslavie.

[13] *France:* Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion; *Royaume-Uni:* Aden, Bornéo du Nord, Dominique, Gibraltar, Grenade, Guyane britannique, Guernesey, Honduras britannique, Jamaïque, Jersey, île de Man, île Maurice, Nigeria, Ouganda, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Sarawak, Sierra-Leone, Trinité et Tabago.

[14] *Royaume-Uni:* Rhodésie du Nord.

[15] Belgique; France, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni. En outre, l'Italie, qui n'a pas ratifié cette convention, en a accepté les obligations au nom de la Somalie (voir note suivante).

[16] *Belgique:* Congo belge, Ruanda-Urundi; *France:* Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Cameroun, îles Comores, Côte française des Somalis, Madagascar, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook et Niue; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Bornéo du Nord, Chypre, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gambie, Gibraltar, Grenade, Guyane britannique, Honduras britannique, Hong-kong, Jamaïque, Kenya, Malte, île Maurice, Montserrat, Nigeria, Nyassaland, Ouganda, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Saint-Christophe-Nevis-Anguilla, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Sarawak, Seychelles, Sierra-Leone, Singapour, Swaziland, Tanganyika, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

1956. Il en a été de même dans certains cas pour les rapports sur la recommandation n° 91, qui avait également fait l'objet de rapports au titre de l'article 19, examinés en 1956. Il convient néanmoins de signaler que les rapports de certains Etats étaient particulièrement détaillés: tel était notamment le cas des rapports de l'Argentine (recommandation n° 91), de l'Australie (convention n° 87 et convention n° 98), des Etats-Unis (convention n° 98, convention n° 84 et recommandation n° 91), de l'Inde (convention n° 98 et recommandation n° 91) et de l'U.R.S.S. (recommandation n° 91). Par contre, les informations fournies par certains gouvernements étaient extrêmement succinctes: c'est le cas, par exemple, de l'Afghanistan, qui se borne à indiquer que les deux conventions et la recommandation considérées ont été portées à la connaissance des autorités compétentes, et de la Colombie, qui indique simplement que les conventions vont être soumises au Congrès pour ratification. En outre, il convient de signaler qu'il a également été tenu compte des rapports antérieurs de certains pays qui ont omis de faire parvenir les rapports demandés: l'Irak, qui avait indiqué que la législation sur la liberté syndicale n'était pas conforme à la convention n° 87, et la Jordanie, qui déclarait qu'il n'existait pas de législation en la matière. Enfin, il convient de relever que des dispositions législatives nouvelles ont été adoptées dans certains pays depuis l'envoi, par les gouvernements, des rapports que la Commission était appelée à examiner [17]: il n'a pas été possible d'en tenir compte dans les présentes constatations. Enfin, la Commission tient à souligner que les indications données dans les notes figurant aux paragraphes suivants ne doivent pas être considérées comme ayant un caractère exhaustif; elles visent à donner un nombre aussi représentatif que possible d'exemples, pour autant que les informations disponibles le permettent.

Chapitre premier : Liberté syndicale et protection du droit syndical

8. Les trois conventions considérées prévoient un certain nombre de droits et de garanties en faveur des individus, d'une part, de leurs organisations professionnelles, d'autre part. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection syndicale, 1948, prévoit en premier lieu que les individus (travailleurs et employeurs) doivent avoir le droit de constituer librement les organisations de leur choix ainsi que d'adhérer librement à ces organisations (art. 2); en second lieu, les organisations de travailleurs et d'employeurs considérées — c'est-à-dire les organisations qui ont « pour but de promouvoir et de défendre les intérêts » de leurs membres (art. 10) — doivent bénéficier de certains droits (art. 3, paragr. 1, et art. 5) et de certaines garanties destinées à assurer leur liberté d'action (art. 3, paragr. 2, et art. 4); les organisations supérieures — fédérations et confédérations — doivent bénéficier des mêmes droits et garanties que les organisations syndicales de base (art. 6); enfin, aux termes de l'article 11, les Etats doivent prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical. Dans ses articles 1 et 2, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, prévoit, d'une part, que les travailleurs [18], en tant que membres d'organisations professionnelles, doivent bénéficier d'une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale à l'emploi (art. 1); et, d'autre part, que les organisations syndicales doivent bénéficier de garanties contre les actes d'ingérence les unes à l'égard des autres (art. 2). La convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, prévoit que les employeurs et les salariés doivent avoir le droit de s'associer en vue de tous objets non contraires aux lois (art. 2), et que les organisations professionnelles doivent avoir le droit de négociation collective (art. 3).

9. Il convient donc d'examiner successivement, pour autant que les informations disponibles sur les différents pays considérés le permettent [19], la situation des individus en matière de liberté syndicale et de protection du droit syndical, les droits et garanties dont bénéficient les organisations syndicales de base et, enfin, les droits et garanties dont bénéficient les organisations supérieures (fédérations et confédérations).

A. Situation des individus en matière de liberté syndicale et de protection du droit syndical

10. L'examen des informations disponibles en ce qui concerne les droits et garanties dont bénéficient les individus (travailleurs et employeurs) conduit à étudier en premier lieu les catégories d'individus bénéficiant de la liberté syndicale et celles auxquelles le droit syndical est refusé; en second lieu, jusqu'à quel point les individus considérés peuvent, selon la législation nationale, bénéficier des différents droits et garanties prévus en leur faveur par les conventions.

1. *Individus bénéficiaires du droit syndical*

11. Le champ d'application — quant aux individus — des trois conventions considérées ne coïncide pas exactement. L'article 2 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui vise « les travailleurs et les employeurs sans distinction d'aucune sorte » a une portée très large. Cette portée n'est limitée que par l'article 9 de la convention, qui laisse à chaque Etat le soin de décider dans quelle mesure

[17] C'est le cas, semble-t-il, notamment du Ghana et de la Thaïlande.

[18] Voir ci-dessous (paragr. 11) la différence de champ d'application de cette convention par rapport à la convention précédente quant aux individus protégés.

[19] Les informations relatives aux pays suivants ne permettent pas de voir jusqu'à quel point il est donné effet aux conventions considérées; dans certains cas, les gouvernements intéressés indiquent eux-mêmes, soit que la législation n'est pas en harmonie avec ces conventions, soit qu'il n'existe pas de législation relative à la liberté syndicale ou à la protection du droit syndical: *Etats Membres:* Afghanistan, Albanie, République arabe unie (Syrie), Bolivie, Bulgarie, Hongrie, Irak, Jordanie, Pérou, Roumanie, Tchécoslovaquie, Venezuela, Yougoslavie. *Territoires non métropolitains: Australie:* Nauru, Norfolk, Nouvelle-Guinée, Papouasie (selon le rapport, il n'existe aucune organisation syndicale et aucune disposition législative dans ce domaine); *Etats-Unis:* Samoa orientales et territoire sous tutelle des îles du Pacifique (le droit d'association est garanti par les dispositions constitutionnelles, mais il n'existe pas de dispositions législatives à cet égard); *Nouvelle-Zélande:* Samoa occidentales, îles Tokelau (idem).

les membres des forces armées et de la police pourront bénéficier ou non des droits et garanties prévus. Cette dernière disposition figure également dans la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (art. 5), qui, de plus, dispose, dans son article 6, que la situation des fonctionnaires publics n'est pas traitée dans la convention; en outre, l'article 1 de cette convention, qui vise les actes de discrimination antisyndicale en matière d'emploi ne peut naturellement être susceptible d'application ni aux travailleurs indépendants ni aux employeurs. Enfin, la convention (nº 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, est applicable, de même que la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, aux employeurs, mais elle ne vise pas tous les travailleurs puisque aux termes de son article 2, le droit d'association doit être garanti aux « salariés ».

12. L'analyse des rapports reçus montre que, dans la majorité des cas, aucune distinction [20], ou aucune distinction substantielle, n'est faite entre les différents bénéficiaires. Néanmoins, certains pays subordonnent le droit d'organisation à des conditions plus ou moins précises, qui peuvent directement ou indirectement établir des distinctions entre différentes catégories de travailleurs ou d'employeurs dans l'exercice du droit syndical. Ces distinctions peuvent, selon la fréquence où on les retrouve dans les différentes législations, être groupées comme suit: en premier lieu, celles que l'on retrouve le plus souvent et qui visent certaines professions ou emplois; en second lieu, d'autres distinctions que l'on peut grouper autour des quatre chefs principaux: sexe, race, nationalité, opinion politique; en outre, dans certains pays, des dispositions spéciales sont applicables aux employeurs; enfin, il existe dans certains pays des distinctions visant certaines catégories particulières d'individus.

Distinction fondée sur la profession ou l'emploi.

13. Parmi les professions pour lesquelles des distinctions sont établies, on note spécialement: les fonctionnaires, les travailleurs des entreprises publiques ou semi-publiques, les travailleurs agricoles et les travailleurs non salariés.

14. La portée des distinctions établies par la loi est assez variable. Certaines semblent avoir un caractère plus ou moins secondaire et n'apporter en fait aucune restriction importante à la liberté syndicale des individus; d'autres semblent limiter de façon plus étroite le choix des individus et les possibilités d'action des organisations que ceux-ci peuvent constituer; enfin, d'autres restrictions peuvent conduire pratiquement, dans certains cas, à une interdiction de constituer librement des syndicats ou d'y adhérer librement.

15. *Distinctions de caractère plus ou moins secondaire.* — Certaines législations n'autorisent pas le personnel des cadres supérieurs qui représentent l'employeur à adhérer aux mêmes syndicats que les autres travailleurs de l'entreprise —, mais ils peuvent constituer librement leurs propres syndicats [21]: selon les explications données par certains gouvernements, ces dispositions ont pour objet d'éviter des actes d'ingérence dans les syndicats de travailleurs. Dans certains cas, la constitution de syndicats n'est possible qu'entre les travailleurs (ou les employeurs) d'une même profession ou d'une même région. Il apparaît que cette interdiction faite aux travailleurs employés dans des branches d'industrie différentes ou dans des régions différentes de constituer un même syndicat ou d'adhérer à une même organisation peut avoir un caractère purement formel. C'est notamment le cas lorsque, d'une part, ces organisations de base distinctes (constituées par profession ou par région) peuvent librement créer des fédérations et confédérations et y adhérer, et lorsque, d'autre part, la législation n'interdit pas à des travailleurs qui n'exercent pas la profession considérée ou qui n'exercent plus cette profession d'être choisis comme dirigeants syndicaux [22]: il en est ainsi dans un assez grand nombre de pays, où les fonctionnaires publics ne peuvent adhérer qu'à des syndicats admettant comme membres uniquement des fonctionnaires. Cela résulte, dans certains cas, soit d'une disposition législative ou réglementaire spéciale prévoyant la constitution de syndicats séparés, soit de dispositions statutaires, soit du fait que les fonctionnaires ne peuvent adhérer à des organisations prévoyant l'utilisation de certains moyens d'action et notamment de la grève [23]. Dans deux pays [24], l'adoption d'une législation spéciale est prévue pour les fonctionnaires ou pour certains d'entre eux, mais cette législation n'étant pas intervenue, les rapports indiquent que tous les fonctionnaires ont le droit de constituer librement des organisations et d'y adhérer. Dans certains pays, les distinctions de caractère formel applicables aux fonctionnaires s'étendent également aux travailleurs employés dans des entreprises du secteur public ou semi-public.

16. *Distinctions plus marquées.* — L'interdiction faite à certains travailleurs déterminés d'adhérer aux mêmes organisations que les autres travailleurs, ou le fait que les travailleurs employés dans des branches d'industrie différentes ou dans des régions différentes ne peuvent constituer un même syndicat ou adhérer à une même organisation, est complétée dans certains cas par une double

[20] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Canada (législation fédérale), Finlande, France, République de Guinée, Honduras, Islande, Israël, Italie, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tunisie. *Territoires non métropolitains: France:* tous les territoires non métropolitains; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Bassoutoland, Betchouanaland, Brunéi, Chypre, îles Falkland, îles Gilbert-et-Ellice, Guernesey, Guyane britannique, Jersey, Malte, île de Man, Montserrat, Saint-Christophe, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Seychelles, Sierra-Leone, Singapour, Somalie britannique, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques.

[21] Canada (Québec), Cuba, République dominicaine, Haïti, Philippines, Suède (en vertu d'une convention collective).

[22] France (livre III du Code du travail, art. 7), Algérie *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Guadeloupe *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Afrique équatoriale française (Code du travail, 1952, titre II, art. 9), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte française des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[23] Autriche, Royaume-Uni (Grande-Bretagne), Suisse, Union sud-africaine, etc.

[24] Costa-Rica (art. 25 et 60 de la Constitution), Viet-Nam (ordonnance nº 23, du 16 novembre 1952).

interdiction susceptible de limiter la liberté syndicale de ces travailleurs: d'une part, les syndicats séparés constitués par profession ou par région ne peuvent pas librement constituer des fédérations ou des confédérations ou y adhérer et, d'autre part, seuls peuvent être choisis comme dirigeants syndicaux des travailleurs appartenant à la profession considérée et qui continuent à exercer cette profession [25]. Dans certains cas, ces distinctions ne sont applicables qu'aux fonctionnaires publics [26]; dans d'autres cas, elles sont applicables à la fois aux fonctionnaires publics et aux travailleurs employés dans les entreprises du secteur public ou semi-public [27]. Dans un certain nombre de pays, les syndicats groupant les travailleurs de certaines professions et plus spécialement de l'agriculture ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres syndicats [28]. Cette question sera examinée plus en détail lors de l'examen des possibilités d'action des organisations. Enfin, dans certains cas, les définitions utilisées dans la législation en vigueur ne permettent pas toujours de voir si certains travailleurs bénéficient des mêmes droits que les autres [29].

17. *Distinctions conduisant à une interdiction.* — Ces distinctions revêtent des formes variées. Dans certains cas, il est interdit aux cadres et agents de maîtrise, non seulement d'appartenir aux mêmes syndicats que les autres travailleurs, mais même de constituer des syndicats spéciaux [30]. Il existe également des distinctions dont le caractère prohibitif est parfois difficile à discerner à première vue. C'est ainsi que, dans certains pays où la population comprend une minorité de personnes sachant lire et écrire, des dispositions législatives ou réglementaires exigent que les travailleurs produisent un certificat attestant qu'ils savent lire et écrire [31] ou même, dans certains cas, que les travailleurs employés depuis moins de trois ans, aient effectué avec succès au moins deux années d'études secondaires [32]; dans certains cas, ces dispositions ne visent que les travailleurs agricoles; dans d'autres cas, ces dispositions sont d'application générale, mais, compte tenu de la structure de la répartition professionnelle de la population et du caractère souvent saisonnier des emplois agricoles, elles conduisent en fait à refuser tout droit syndical à ces travailleurs.

18. Dans certains pays, l'interdiction qui est faite à certains travailleurs agricoles et aux travailleurs indépendants de créer des syndicats et de s'y affilier résulte de la combinaison de diverses dispositions législatives ou réglementaires [33]. Dans d'autres cas, l'exclusion de certains travailleurs résulte de la définition du terme « travailleur » ou du fait que les entreprises où ceux-ci sont employés sont exclues du champ d'application de la loi [34]. Enfin, dans quelques cas, les dispositions en vigueur ont pour résultat que le droit syndical est refusé à certains travailleurs; il s'agit, soit des fonctionnaires [35], soit des travailleurs employés dans les entreprises du secteur public ou semi-public [36], soit encore des travailleurs agricoles [37].

Autres distinctions.

19. *Distinctions fondées sur le sexe.* — Il ressort des informations reçues que, dans la quasi-totalité des pays considérés, aucune distinction fondée sur le sexe n'est établie en matière syndicale par la législation. Dans certains cas même, des restrictions pouvant résulter des dispositions contenues dans le Code civil, la législation prévoit expressé-

[25] *Etats Membres:* Brésil (Code du travail, art. 515); Colombie (Code du travail, art. 388); Equateur (Code du travail, art. 369, et décret n° 762, du 13 mai 1946, art. 1). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Bornéo du Nord, Hong-kong (ordonnance n° 8 de 1948, art. 13; en outre, il ne semble pas que l'ordonnance sur les syndicats soit applicable aux travailleurs non salariés), Kenya (ordonnance n° 23, de 1952, art. 29), Sarawak (ordonnance n° 10 de 1947, art. 14 A et 14 B, modifiée en 1948), Tanganyika (ordonnance n° 11, 1957, art. 2).

[26] Ceylan, Inde, Pakistan, Royaume-Uni (Irlande du Nord). Une situation de fait analogue peut résulter de ce que la grève des fonctionnaires est illégale: Costa-Rica, Etats-Unis, Haïti, Soudan (ordonnance sur les syndicats, 1957, art. 27, 2: interdiction d'activités politiques et de fédération avec toute « organisation politique »).

[27] Chine, Japon, Union sud-africaine et Sud-Ouest africain.

[28] *Etats Membres:* Brésil (décret n° 5452, de 1949, art. 543 et 624; décret n° 7038, de 1944; décret n° 9070, de 1946). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Barbade, Dominique, Swaziland (les immunités prévues par les art. 17, 18 et 19 de la proclamation sur les syndicats ne s'appliquent pas aux travailleurs agricoles).

[29] C'est le cas notamment pour certains *territoires non métropolitains* du *Royaume-Uni:* Gambie (Législation, chap. 139, art. 2), Grenade (travailleurs non salariés: ordonnance n° 20, de 1951, art. 2), Honduras britannique (travailleurs agricoles et travailleurs non salariés: ordonnance n° 1, de 1951, art. 2), Kenya (ordonnance n° 23, de 1952, art. 2: travailleurs agricoles), Nigeria (travailleurs non salariés; en outre, aux termes de la législation, les travailleurs saisonniers semblent exclus: annexe au chap. 218 de la législation), Tanganyika (ordonnance n° 48, de 1956, art. 2: travailleurs non salariés), Zanzibar (travailleurs agricoles, décret n° 3, de 1941, modifié par décret n° 7, de 1942).

[30] Japon.

[31] Guatemala, Nicaragua (voir observations présentées à ces pays).

[32] Congo belge et Ruanda-Urundi (ordonnances n°s 21-57, art. 1). Toutefois, à titre transitoire, il est exigé des travailleurs considérés d'avoir suivi avec succès un cycle complet d'études primaires.

[33] Biélorussie, U.R.S.S. (voir observations présentées en 1958 à ces pays sur l'application de la convention n° 11) et Ukraine.

[34] *Etats Membres:* Iran, Salvador (travailleurs agricoles et domestiques: décret-loi n° 353, de 1951, art. 1), Turquie, Union sud-africaine (travailleurs agricoles et domestiques: loi sur la conciliation dans l'industrie, art. 2, 2)). *Territoires non métropolitains: Etats-Unis:* Alaska (travailleurs agricoles et domestiques), Hawaii (idem), Porto-Rico (idem), îles Vierges (idem), *Royaume-Uni:* îles Fidji (Législation, chap. 78, art. 8, *a)*; le gouvernement a pris des mesures pour modifier ces dispositions); île Maurice (travailleurs saisonniers), Rhodésie du Sud (travailleurs agricoles).

[35] *Etats Membres:* Chili (Code du travail, art. 368). Cuba (décret n° 2605, du 7 novembre 1933); République dominicaine (loi n° 2059, du 22 juillet 1949); Equateur (art. 185, *g)*, de la Constitution); Espagne (ordonnance du 11 août 1953, art. 1, *in fine*); Etats-Unis (sept Etats); Guatemala (décret du 29 février 1956, art. 9, al. 2); Nicaragua (le Code du travail n'est pas applicable aux fonctionnaires); Portugal (décret-loi n° 23048); Turquie (loi n° 5018, du 20 février 1947). En Iran (loi du 3 mars 1946, art. 1) et en Italie (décret-loi n° 205, du 24 avril 1945), cette interdiction ne vise que certains fonctionnaires. *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* îles Fidji (Législation, chap. 79, art. 2), Rhodésie du Sud (semble-t-il), Sarawak (ordonnance n° 10, de 1947, art. 15).

[36] *Etats Membres:* Brésil (sauf pour les organismes industriels; Code du travail, art. 566); Chili (Code du travail, art. 368); Equateur (sauf pour les cheminots, art. 185, *g)*, de la Constitution); Guatemala (décret du 29 février 1956, art. 9, al. 2) et Pérou (décret-loi n° 11377, art. 49). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Rhodésie du Sud (semble-t-il), Sarawak (ordonnance n° 10, de 1947, art. 15).

[37] Chili (voir observation présentée à ce pays à propos de l'application de la convention n° 11; Guatemala (Code du travail, art. 235 à 239); Nicaragua (art. 6 du règlement sur les syndicats).

ment qu'une femme mariée peut, sans l'autorisation de son mari, adhérer à un syndicat [38]. Dans d'autres cas, toutefois, des restrictions résultent des limitations apportées à la capacité juridique de la femme mariée: c'est ainsi que, dans deux pays [39], les femmes ne peuvent adhérer à un syndicat si leur mari s'y oppose. En outre, les rapports fournis par certains pays ne permettent pas d'établir avec certitude que les femmes peuvent bénéficier des mêmes droits syndicaux que les employeurs et les travailleurs du sexe masculin.

20. *Distinctions fondées sur la nationalité.* — Dans la quasi-totalité des pays dont les rapports ont été examinés, il apparaît que les étrangers peuvent bénéficier sans distinction des droits et garanties prévus par les conventions. Dans certains pays, toutefois, les dispositions constitutionnelles relatives au droit d'association et plus spécialement au droit syndical ne visent que les citoyens du pays considéré [40]. Cependant, dans certains de ces cas [41], les gouvernements intéressés déclarent qu'en fait, les étrangers jouissent librement du droit syndical. Dans un pays [42], la Constitution nationale accorde le droit d'association aux étrangers sous réserve de réciprocité; en pratique, néanmoins, il semble ressortir des informations disponibles que les organisations syndicales du pays considéré admettent des étrangers comme membres, sous condition d'un temps de résidence. Dans certains cas, il existe des restrictions à l'égard des fonctions que les étrangers peuvent remplir dans un syndicat [43]. Dans trois pays [44], la proportion des membres des syndicats devant avoir la nationalité du pays considéré doit être au minimum des deux tiers. Dans un pays, la législation ne reconnaît le droit syndical qu'aux seuls ressortissants nationaux [45]. Enfin, dans quatre pays, le fait que le bénéfice du droit d'association syndicale, dans les limites assignées par la législation et la pratique nationales, semble réservé aux seuls citoyens résulte non seulement des dispositions constitutionnelles, mais encore de la loi [46].

21. *Distinctions fondées sur la race.* — Parmi les pays dont les rapports ont été examinés, il semble que, dans la quasi-totalité des cas, il n'existe aucune distinction fondée sur la race. Dans un pays, néanmoins, il existe deux législations différentes: l'une pour les Européens et l'autre pour les non-Européens, mais il semble que, sur le plan juridique, la portée de ces deux législations différentes soit identique [47]. Dans un autre cas [48], la législation actuelle est applicable seulement aux non-indigènes; le gouvernement de ce pays indique toutefois qu'une nouvelle législation applicable indistinctement à tous les travailleurs est en cours d'élaboration. Dans certains cas, des distinctions fondées sur la race peuvent, en fait, résulter indirectement de dispositions visant au premier chef certaines professions ou emplois ou exigeant des travailleurs un certain niveau d'instruction [49]. En outre, dans certains cas, de telles distinctions qui ne sont pas prévues dans la législation peuvent résulter de clauses figurant dans des conventions collectives et dans les statuts des syndicats [50]. Enfin, dans deux cas [51], les distinctions fondées sur la race résultent du fait que des dispositions législatives plus restrictives sont applicables aux indigènes et aux gens de couleur.

22. *Distinctions fondées sur les opinions politiques.* — Sur ce point, il apparaît que la législation de la plupart des pays dont des rapports ont été examinés n'établit aucune distinction. Dans certains cas même, alors que la législation précise que les membres fondateurs d'un syndicat ne doivent avoir fait l'objet d'aucune condamnation judiciaire, il est en même temps précisé que cette incapacité ne vise pas les condamnations rendues en matière politique (délits de presse, etc.) [52]. Dans un certain nombre de pays [53], la législation relative aux syndicats établit un certain nombre d'incapacités à l'égard des personnes qui ont des opinions politiques déterminées. En outre, le critère de l'opinion politique des travailleurs ou des employeurs, quoique non expressément prévu par la loi sur les syndicats, semble également être retenu dans un certain nombre de pays; c'est le cas, notamment, lorsque les organisations enregistrées ne peuvent admettre de membres professant certaines opinions politiques [54]. Une situation analogue semble résulter, dans certains pays, de dispositions constitutionnelles et législatives qui

[38] *Etats Membres:* France (Code du travail, livre III, art. 5); République de Guinée (loi du 12 décembre 1952, art. 7); Maroc (dahir n° 1-57-119 du 16 juillet 1957, sur les syndicats professionnels, art. 5). *Territoires non métropolitains: France:* Algérie, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion (Code du travail, livre III, art. 5); Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Cameroun, îles Comores, Côte française des Somalis, Madagascar, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Togo (Code du travail, 1952, rat. 7).

[39] Canada (Québec) et Viet-Nam.

[40] *Etats Membres:* Belgique, Danemark, Luxembourg, Portugal. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland.

[41] *Etats Membres:* Belgique, Danemark, Luxembourg. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland.

[42] Italie.

[43] C'est le cas notamment de Gibraltar (Royaume-Uni) (ordonnance sur les syndicats et les différends du travail: Législation, chap. 128, art. 17).

[44] Colombie (Code du travail, art. 384); Honduras (décret-loi n° 101 du 6 juin 1955, art. 8, paragr. 3); Iran (règlement sur les syndicats du 9 novembre 1955, art. 17).

[45] Pérou.

[46] Biélorussie (art. 101 de la Constitution; art. 151 du Code du travail); Ukraine (art. 106 de la Constitution; art. 151 du Code du travail); U.R.S.S. (art. 126 de la Constitution; art. 151 du Code du travail de la R.S.F.S. de Russie).

[47] Indonésie.

[48] *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Rhodésie du Sud (le gouvernement précise, toutefois, qu'il est interdit de refuser d'employer un travailleur du fait qu'il n'appartient pas à un syndicat).

[49] Voir ci-dessus, paragr. 17.

[50] C'est la raison pour laquelle, dans certains pays — voir ci-après, paragraphe 38 —, l'utilisation des clauses de sécurité syndicales est réglementée.

[51] Union sud-africaine et Sud-Ouest africain (ordonnance de 1952 sur les salaires et la conciliation: la partie de cette loi qui traite des syndicats ne s'applique qu'aux non-indigènes).

[52] France (Code du travail, livre III, art. 4), Algérie *(ibid.)*, Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*.

[53] Il en est ainsi, semble-t-il, au Chili (Code du travail, art. 365); dans la République dominicaine (loi n° 1443, art. 1); en Turquie (Code pénal, modifié en 1951, art. 141 et 142) et en Union sud-africaine (loi n° 44, de 1950, sur la suppression du communisme, art. 5). En Iran, les personnes qui constituent un syndicat ouvrier doivent n'avoir appartenu à aucun groupement ou parti politique (règlement sur les syndicats de 1955, art. 2, *i)*).

[54] Philippines (loi n° 875, art. 17, *d)*).

excluent l'appartenance à tout parti autre que celui qui est au pouvoir [55].

Distinctions visant les employeurs.

23. Dans la quasi-totalité des pays dont des rapports ont été examinés par la Commission, il n'existe aucune distinction visant spécialement les employeurs. Néanmoins, dans certains cas, les rapports se réfèrent, à propos des employeurs, à la législation relative à l'organisation économique de certaines professions, chambres de commerce, chambres d'industrie, chambres d'agriculture, auxquelles, dans certains cas, l'affiliation est obligatoire pour les personnes exerçant la profession considérée [56]. Il est, cependant, douteux que ces organismes économiques constitués sous l'égide de l'Etat et souvent placés sous son contrôle et auxquels les personnes considérées doivent obligatoirement s'affilier correspondent bien aux organisations syndicales visées dans les conventions considérées. La même question semble également se poser pour les organisations d'autres pays, où les employeurs ne peuvent adhérer qu'à des organisations mixtes qui acceptent également les travailleurs [57].

Distinctions visant certains individus.

24. Les rapports de certains pays, se référant au régime économique et social existant dans ces pays, soulignent qu'étant donné qu'il n'existe pas d'employeurs « propriétaires capitalistes privés », les dirigeants des entreprises d'Etat n'ont pas d'intérêts à défendre et ne sauraient donc constituer des organisations syndicales au sens donné à ce terme dans les conventions considérées [58]. La Commission a accordé à cette question une attention particulière. Elle a noté que rien, dans le texte des conventions considérées ni dans les travaux préparatoires qui s'y rapportent, ne permet de croire que les termes utilisés dans ces conventions impliquent une référence quelconque au mode de propriété des entreprises (propriété privée ou propriété d'Etat, etc.); en outre, il apparaît que rien n'autorise l'Etat à décider lui-même si les individus visés dans ces conventions ont ou non intérêt à constituer des organisations syndicales. En conséquence, la Commission considère que, dans les Etats qui ont ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, tous « les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte », y compris les directeurs des entreprises appartenant à l'Etat, devraient pouvoir bénéficier des droits et garanties prévus par la convention.

2. *Droits et garanties dont bénéficient les individus*

25. Aux termes de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les individus considérés (travailleurs et employeurs) doivent avoir: *a)* le droit de constituer librement des organisations [59], *b)* de choisir librement le type d'organisation qu'ils désirent constituer, et *c)* d'adhérer librement à l'organisation de leur choix, à la seule condition de se conformer aux statuts de cette dernière. En vertu des dispositions de l'article 1 de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi. Ces différents points seront examinés successivement.

Libre constitution des organisations.

26. Selon l'article 2 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les employeurs et les travailleurs doivent avoir le droit, « sans autorisation préalable », de constituer des organisations. Il est évident que le principe de la liberté syndicale risquerait très souvent de rester lettre morte si les travailleurs et les employeurs devaient, pour pouvoir constituer une organisation, obtenir une autorisation quelconque. Il peut s'agir, soit d'une autorisation visant directement la création de l'organisation syndicale elle-même, soit de la nécessité d'obtenir l'approbation discrétionnaire des statuts ou du règlement administratif, soit encore d'une autorisation dont l'obtention est nécessaire avant la création de cette organisation, comme, par exemple, ce serait le cas si une autorisation quelconque était exigée pour pouvoir réunir l'assemblée générale constitutive. Néanmoins, les fondateurs d'une organisation ne sont naturellement pas dispensés de respecter les formalités de publicité ou autres formalités du même ordre qui peuvent être prévues dans certains pays, soit de manière générale pour toutes les associations, soit spécialement pour les syndicats. En effet, aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la convention, « les travailleurs [et] les employeurs... sont tenus... de respecter la légalité ». Cependant, en vertu du paragraphe 2 de ce même article 8, la législation ne doit pas « porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la... convention ». En conséquence, les diverses formalités prescrites, même si elles sont d'application générale pour toutes les associations, ne doivent pas être telles qu'elles équivaudraient pratiquement, pour les organisations syndicales, à une autorisation préalable, ou même qu'elles constitueraient un tel obstacle à la création d'une organisation que cela reviendrait pratiquement à une interdiction pure et simple; il en serait ainsi naturellement si, par exemple, la réunion de l'assemblée constitutive d'un syndicat était soumise à une autorisation préalable quelconque. En outre, l'article 7 de la convention vise expressément l'acquisition de la personnalité juridique, qui, dans certains pays, constitue une condition substantielle de l'existence et de l'activité des organisations: aux termes de cet article 7, l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations professionnelles « ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en

[55] Biélorussie (art. 101 de la Constitution); Ukraine (art. 106 de la Constitution); U.R.S.S. (art. 126 de la Constitution).

[56] République arabe unie (Egypte: loi n° 73, de 1947, modifiée, et loi n° 112, de 1954); Portugal (décret-loi n° 23049, du 23 septembre 1933).

[57] Espagne; Portugal (pour certaines branches d'activité).

[58] Biélorussie, Ukraine, U.R.S.S.

[59] La convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, prévoit (art. 2) que les employeurs et les salariés doivent avoir le droit de s'associer en vue de tous objets non contraires aux lois.

cause » le droit des travailleurs et des employeurs de constituer librement des organisations professionnelles [60].

27. Il ressort des informations reçues que, dans certains pays, les formalités prévues par la loi (dépôt des statuts, enregistrement ou autres mesures de publicité) sont obligatoires. Dans d'autres pays, les formalités sont facultatives. Toutefois, il apparaît que le caractère obligatoire ou facultatif des formalités prescrites ne constitue pas toujours un critère suffisant pour déterminer s'il existe ou non une autorisation préalable. En effet, dans certains cas, bien que l'enregistrement soit obligatoire, l'autorité compétente pour procéder à cet enregistrement n'a pas le pouvoir de s'y refuser, ou — ce qui revient pratiquement au même résultat — ne peut refuser cet enregistrement que pour un vice de forme auquel il est toujours possible de remédier; en outre, ce refus, lorsqu'il est possible, peut faire l'objet d'un recours judiciaire. Par contre, dans d'autres cas, l'enregistrement, tout en ayant un caractère facultatif, peut conférer à l'organisation enregistrée des droits (personnalité juridique, droit de négociation collective, immunité contre les poursuites dont est passible le délit de coalition ou autre délit analogue) tels qu'une organisation qui en serait privée pourrait avoir de grandes difficultés à promouvoir et défendre les intérêts de ses membres ou même être pratiquement mise dans l'impossibilité de le faire; il est clair que dans de tels cas, si l'autorité compétente pour procéder à l'enregistrement facultatif a le pouvoir de refuser discrétionnairement cette formalité, la situation n'est guère différente des cas pour lesquels une autorisation préalable est nécessaire.

28. Même en l'absence de toute autorisation préalable proprement dite — que celle-ci vise les formalités de constitution des organisations ou la réunion de l'assemblée générale constitutive —, il apparaît que, dans certains cas, et spécialement lorsqu'il s'agit des fonctionnaires et des travailleurs employés dans des entreprises publiques ou semi-publiques, une interdiction de créer une organisation professionnelle apte à « défendre et promouvoir les intérêts de ses membres » peut résulter de la « reconnaissance » par le gouvernement d'une autre organisation. Il en est clairement ainsi, par exemple, lorsque la loi elle-même désigne nommément l'organisation bénéficiaire [61]. Il peut en être également ainsi lorsque la réglementation relative à la « reconnaissance » impose aux organisations de travailleurs considérés une structure qui risque de porter atteinte à leur liberté d'action et n'établit pas des règles « objectives » pour la reconnaissance, pour une période déterminée, d'une organisation aux fins de « représentation » ou de « négociation » [62].

29. Il ressort des informations examinées que si l'on envisage les formalités relatives à la création des organisations syndicales, les différents pays considérés peuvent être rangés en trois groupes:

— ceux où toute autorisation préalable est exclue;
— ceux où, dans certains cas, les formalités prescrites peuvent être assimilées, dans une certaine mesure, à une autorisation préalable;
— enfin, ceux où il existe une nécessité d'obtenir une autorisation préalable, que cela résulte d'une disposition expresse ou de la nature des formalités prescrites, cette autorisation devant émaner, soit du gouvernement lui-même, soit d'une autorité différente ou d'un organisme auquel l'Etat a conféré cette compétence.

30. *Exclusion de toute autorisation préalable.* — Dans la majorité des pays pour lesquels les informations examinées étaient suffisamment détaillées à cet égard, il semble qu'il n'existe effectivement aucune nécessité d'autorisation préalable pour pouvoir constituer une organisation d'employeurs ou de travailleurs. C'est notamment le cas des pays où la constitution d'une organisation n'est soumise à aucune formalité [63]. C'est le cas également des pays où les formalités de publicité et d'enregistrement ne peuvent pas faire l'objet d'un refus de la part des autorités qui sont chargées par la loi d'y procéder [64]. Enfin, c'est le cas également des pays où, bien que l'autorité compétente puisse refuser l'enregistrement, ce refus (qui peut faire l'objet d'un recours judiciaire) ne semble pouvoir être fondé que sur l'inobservation de certaines formalités de caractère non substantiel [65].

31. *Autorisation préalable dans certains cas.* — Cette situation se rencontre dans un certain nombre de pays où l'autorité chargée de l'enregistrement possède un pouvoir d'appréciation plus étendu et où l'enregistrement, obligatoire ou théoriquement facultatif, est, en fait, nécessaire

[60] L'article 2 de la convention doit également être examiné compte tenu des dispositions de l'article 11, qui oblige les Etats ayant ratifié cet instrument international à « prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ».

[61] C'est le cas, par exemple, en Biélorussie (art. 152 du Code du travail) et en Pologne (loi du 1er juillet 1949 sur les syndicats, art. 5).

[62] C'est le cas pour les fonctionnaires du Mexique et du Pakistan (voir observations présentées en 1958 à ces pays à propos de la convention n° 87, Rapport III (partie IV), présenté à la quarante-deuxième session de la Conférence (1958), pp. 63 et 64).

[63] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Belgique, Canada, Danemark (sauf pour les fonctionnaires), Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *Etats-Unis:* territoire sous tutelle des îles du Pacifique, Samoa orientales; *Royaume-Uni:* Guernesey, Jersey, île de Man, Sainte-Hélène.

[64] *Etats Membres:* France, République de Guinée, Israël, Tunisie, Turquie. *Territoires non métropolitains: France:* Algérie, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Cameroun, Comores, Côte des Somalis, Madagascar, Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo.

[65] *Etats Membres:* Autriche, Birmanie, Ceylan (sauf pour les fonctionnaires), Colombie, Costa-Rica, Cuba, République dominicaine, Equateur, Finlande, Grèce, Honduras, Inde (sauf pour les fonctionnaires et les employés des services publics), Irlande, Japon, Mexique (sauf pour les fonctionnaires), Pakistan (sauf pour les fonctionnaires), Viet-Nam. *Territoires non métropolitains: Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Chypre, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gibraltar, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque (toutefois en cas de refus de l'enregistrement, l'appel n'est possible que dans certains cas), Malte, Montserrat, Nigeria (toutefois l'enregistrement peut être refusé s'il y a des objections de la part de tiers: Législation, chap. 218, art. 15, *d)*), Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Saint-Christophe, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, îles Salomon, Seychelles, Somalie britannique, Swaziland, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

à l'organisation en voie de création, pour lui permettre d'atteindre ses objectifs [66]. Il en est ainsi notamment lorsque le refus d'enregistrement peut être motivé par l'existence d'une autre organisation dans la profession ou dans la région [67]; comme la Commission a déjà eu l'occasion de le souligner, de telles dispositions, dont on peut concevoir l'utilité dans les pays où le mouvement syndical en est encore à ses débuts, risquent de permettre, de la part des autorités chargées de l'enregistrement, une intervention qui ne semble pas compatible avec l'article 3, paragraphe 2, ni avec l'article 8, paragraphe 2, de la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Dans d'autres pays, le refus de l'enregistrement peut être motivé par les opinions politiques présumées des dirigeants de l'organisation [68]. Le fait que, dans certains cas, de tels refus peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire, constitue naturellement une garantie contre une décision illégale ou mal fondée des autorités chargées de procéder à l'enregistrement. Toutefois, il apparaît que lorsque la législation prévoit, directement ou indirectement, la possibilité d'un contrôle substantiel dans des cas comme ceux qui viennent d'être signalés, l'existence d'une procédure de recours judiciaire ne semble pas une garantie suffisante: en effet, cela ne modifie pas la nature des pouvoirs conférés aux autorités chargées de l'enregistrement et les juges saisis d'un tel recours n'auraient eux-mêmes — sauf exceptions [69] — que la possibilité de s'assurer que la législation a été correctement appliquée. Par contre, l'absence d'un contrôle judiciaire, même lorsque les autorités chargées de l'enregistrement n'ont, en principe, qu'un droit de contrôle formel, peut dans certains cas permettre des abus [70]; ce risque d'abus est encore plus grand si les autorités chargées de l'enregistrement ont le droit de refuser l'enregistrement s'il existe déjà un autre syndicat dans la profession, etc., et ne sont pas soumises au contrôle judiciaire [71]. Enfin, dans certains cas, la législation contient des dispositions qui, en pratique, risquent de gêner considérablement ou même de rendre souvent impossible la création d'un syndicat. Il peut en être ainsi, notamment, lorsque la législation exige que les membres d'un syndicat ou du moins une certaine proportion d'entre eux sachent lire et écrire [72] ou lorsque le nombre minimum des membres d'un syndicat est fixé à un niveau manifestement trop élevé [73].

32. *Autorisation préalable ou formalités équivalentes.* — Dans un certain nombre de pays, l'enregistrement par des autorités administratives est obligatoire, et les autorités compétentes pour procéder à cet enregistrement sont investies de pouvoirs très étendus, soit pour accorder ou refuser l'enregistrement, soit pour donner leur approbation au statut des organisations [74]; dans certains cas, il existe la possibilité d'un recours judiciaire. Néanmoins, là encore, il apparaît que l'existence d'une procédure judiciaire permettant de recourir contre le refus d'enregistrement n'a pas pour effet de changer la nature des conditions prescrites par la législation et qui équivalent en fait à une autorisation préalable.

33. Dans un certain nombre de pays [75], un résultat analogue est atteint de manière indirecte. La législation de ces pays, applicable aux associations de droit commun prévoyant une autorisation préalable (enregistrement ou approbation des statuts par des autorités administratives), seules les organisations syndicales, ou certaines d'entre elles, sont dispensées de cette formalité administrative. Néanmoins, pour avoir une existence légale et pouvoir fonctionner, ces organisations doivent obtenir leur enregistrement auprès d'une organisation intersyndicale, qui détermine elle-même les cas dans lesquels elle accorde où refuse cet enregistrement. En d'autres termes,

[66] Une situation particulière existe au Maroc, où le décret du 17 juillet 1957 (art. 1) donne à l'administration la possibilité de s'opposer dans un certain délai à la création d'une organisation. Dans deux territoires non métropolitains du Royaume-Uni (Kenya et Ouganda), il existe également une situation particulière du fait qu'avant d'obtenir leur enregistrement, les syndicats peuvent se voir imposer une période d'essai pendant laquelle ils ne peuvent pas bénéficier de tous les privilèges des syndicats.

[67] *Etats Membres:* Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage, art. 82), Iran, Nouvelle-Zélande (loi sur la conciliation et l'arbitrage de 1954), Soudan (loi sur les syndicats, 1957, art. 11, *d)*) et Union sud-africaine (loi sur la conciliation, nº 28, de 1956, art. 4). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Bornéo du Nord, Hong-kong (ordonnance nº 8, de 1948, art. 10), Kenya (ordonnance nº 23, de 1952, art. 16, *d)*), Nyassaland (Législation, chap. 120, art. 10, modifié en 1957), Rhodésie du Sud. (pour les non-indigènes), Sarawak (ordonnance nº 10, de 1947, modifiée en 1948, art. 10), Sierra-Leone (Législation, chap. 242, art. 13; en outre, le refus d'enregistrement ne peut pas faire l'objet d'un appel, *ibid.*, art. 14); *Union sud-africaine:* Sud-Ouest africain (loi de 1952 sur les salaires et la conciliation, art. 20, paragr. 3 et 4).

[68] Etats-Unis (loi sur les rapports de travail, 1947, art. 9, *h)*); Philippines (loi nº 875, art. 23, *b)*, 2º; le gouvernement a néanmoins décidé de proposer un amendement sur cette disposition). Il semble en être de même dans les *territoires non métropolitains* suivants des *Etats-Unis:* Alaska, Hawaii, Porto-Rico, îles Vierges.

[69] Des exceptions sont en effet possibles dans les cas où il s'agit d'une disposition législative considérée comme inconstitutionnelle et que le juge a la possibilité d'annuler ou d'écarter par voie d'exception; de même, lorsqu'il s'agit d'une disposition réglementaire considérée comme illégale, que le juge peut annuler ou écarter par voie d'exception.

[70] Il en est ainsi, notamment, dans les *territoires non métropolitains* suivants: *Royaume-Uni:* Brunéi (loi sur les associations, art. 6, paragr. 5), Singapour (ordonnance nº 3 de 1940, art. 16 et 17).

[71] C'est le cas, notamment, de Hong-kong (ordonnance nº 8, de 1948, art. 10 et 11).

[72] Voir ci-dessus, paragr. 17.

[73] C'est ainsi que, pour les travailleurs dans la République arabe unie (Egypte), les syndicats d'établissements doivent comporter au moins cinquante membres fondateurs et les autres syndicats, au moins deux cents membres fondateurs (décret-loi nº 319, de 1952).

[74] *Etats Membres:* République arabe unie (Egypte: pour les employeurs: loi nº 112, de 1954), Bolivie (décret du 19 mai 1948), Brésil (Code du travail, art. 517, 520 et 558), Chili (Code du travail, livre III, titre I, et décret nº 1030, du 26 décembre 1949), Chine (loi de 1947 sur les syndicats, art. 8 et 9), Guatemala (Code du travail, art. 217), Haïti (loi du 17 juillet 1947, telle que modifiée par la loi du 22 février 1948, art. 8), Iran (règlement du 9 novembre 1955, art. 4 *b)*), Fédération de Malaisie (loi de 1940 sur les syndicats, art. 14), Nicaragua (règlement sur les syndicats de 1951, art. 13), Pays-Bas (loi du 22 avril 1855 modifiée par les lois du 2 juillet 1934 et du 13 mai 1939), Pérou (décret du 23 mars 1936, art. 118-119), Portugal (décret-loi nº 23050, art. 8), Salvador (décret nº 353, art. 9-12). *Territoires non métropolitains: Pays-Bas:* Surinam, Nouvelle-Guinée; *Royaume-Uni:* îles Salomon (règlement nº 1, de 1946, sur les syndicats et les différends du travail), Tanganyika (ordonnance nº 48, de 1956, art. 13, paragr. 1 *c)*).

[75] Biélorussie (art. 152 et 153 du Code du travail), Espagne (Charte du travail, partie XIII), Pologne (art. 5, 6, 9 et 10 de la loi du 1er juillet 1949 sur les syndicats), Ukraine (art. 152 et 153 du Code du travail); U.R.S.S. (art. 152 et 153 du Code du travail de la R.S.F.S. de Russie).

il apparaît que dans ces pays, la législation donne aux organisations intersyndicales (et, dans certains cas même, à l'une d'entre elles, nommément désignée), le droit de contrôler la création de toute organisation de base nouvelle et, le cas échéant, de s'opposer à la création d'une telle organisation. Le fait que les législations considérées se réfèrent tantôt de manière générale aux organisations intersyndicales [76], tantôt à une organisation nommément désignée [77], n'a pas pour effet de changer le caractère et la portée de cette formalité obligatoire; en effet, dans tous les cas, les individus désirant créer une organisation syndicale doivent, en vertu de la législation, obtenir une autorisation préalable d'une organisation intersyndicale, et il en résulte que la création d'une organisation syndicale de base indépendante des organisations intersyndicales déjà constituées est impossible. La portée de telles dispositions législatives apparaît de manière plus évidente lorsque l'on constate que dans chacun des pays considérés, il existe une seule organisation intersyndicale supérieure, qui, dans chaque cas, a des liens très étroits avec le parti politique au pouvoir.

34. Enfin, il apparaît que, dans un certain nombre de pays, le contrôle préalable de l'Etat peut s'exercer au moyen de la législation relative aux réunions publiques et privées. En effet, dans la mesure où toutes les réunions, y compris les réunions des organisations syndicales, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable du gouvernement ou des autorités administratives, la tenue de l'assemblée constitutive d'un syndicat — donc la création de l'organisation elle-même — dépend, en fait comme en droit, du bon vouloir des autorités compétentes [78].

Libre choix de l'organisation constituée.

35. Il ressort des informations disponibles que l'absence d'autorisation préalable ou de formalités qui, pratiquement, équivalent à une autorisation est une condition nécessaire pour permettre aux individus de constituer une organisation de leur choix; cette absence d'autorisation n'est pas toujours une condition suffisante. Dans la plupart des pays au sujet desquels des informations sont disponibles, le libre choix des individus en ce qui concerne l'organisation qu'ils désirent constituer ne paraît limité par aucune règle de droit [79]. Par contre, dans un certain nombre de pays, la liberté du choix des organisations que les travailleurs ou les employeurs peuvent créer est plus ou moins limitée, de manière directe ou indirecte, par la législation. C'est ainsi que dans un pays [80], les travailleurs agricoles ne peuvent constituer d'organisations que dans le cadre d'un même domaine agricole et l'objet d'une telle organisation doit être limité à des fins d'entraide et de bien-être. Dans un autre pays [81], c'est le choix des employeurs qui semble limité par la législation en vigueur. Le libre choix des fondateurs d'une organisation paraît également limité dans deux pays [82], en vertu de dispositions qui définissent notamment les objectifs politiques que doivent poursuivre ces organisations. Il est d'ailleurs permis de se demander si les organisations considérées [83], qui ont un caractère mixte — puisqu'elles comprennent à la fois des travailleurs et des employeurs — correspondent réellement aux organisations professionnelles visées par la convention. En outre, dans un certain nombre de pays [84] le libre choix de l'organisation qui peut être constituée se trouve considérablement limité par les dispositions de la législation nationale, qui, comme cela a déjà été signalé, prévoit l'obligation pour les organisations syndicales de base d'être enregistrées auprès des organisations intersyndicales supérieures.

Droit des individus de s'affilier librement aux organisations.

36. Aux termes de l'article 2 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les travailleurs et les employeurs doivent avoir le droit de s'affilier aux organisations de leur choix « à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières »; il ressort des travaux préparatoires de la convention, et notamment du rejet, par la Commission de la liberté d'association de la Conférence, d'un amendement tendant à introduire pour les travailleurs et les employeurs « le droit de ne pas s'affilier » [85] que l'article 2 de la convention laisse à la pratique et à la réglementation de chaque Etat le soin de décider s'il convient de garantir aux travailleurs et aux employeurs le droit de ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou, au contraire, d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation des clauses et pratiques de sécurité syndicale.

---

[76] Ukraine (Code du travail, art. 142), U.R.S.S. (Code du travail, art. 152 de la R.S.F.S. de Russie).

[77] Biélorussie (Code du travail, art. 152), Espagne (Charte du travail, partie XIII), Pologne (loi du 1er juillet 1949 sur les syndicats, art. 5).

[78] Biélorussie (décret du 15 mai 1935 sur la procédure de convocation des congrès (assemblées générales), conférences et réunions), Espagne (circulaire du Bureau national des syndicats du 7 novembre 1951), Ukraine (décret du 15 mai 1935, précité), U.R.S.S. (décret du 15 mai 1935, précité).

[79] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Belgique, Canada (législation fédérale), Danemark (sauf pour les fonctionnaires), Finlande, France, République de Guinée, Honduras, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon (sauf pour les fonctionnaires et employés des services publics), Luxembourg, Mexique (sauf pour les fonctionnaires), Norvège, Pakistan (sauf pour les fonctionnaires), Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tunisie. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé (sauf pour les fonctionnaires, semble-t-il), Groenland (idem); *France:* tous les territoires non métropolitains; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Chypre, Dominique, îles Falkland, Gibraltar, îles Gilbert-et-Ellice, Guernesey, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque, Jersey, Malte, île de Man, île Maurice, Montserrat, Saint-Christophe, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Seychelles, Somalie britannique, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

[80] Chili (voir observations présentées à ce pays au sujet de l'application de la convention n° 11).

[81] République arabe unie (Egypte: voir ci-dessus paragr. 23).

[82] Espagne (Charte du travail, chap. XIII) et Portugal (décret n° 23.050, art. 9, 11 et 15, *b)* et *e)*).

[83] Espagne; Portugal (pour certaines branches d'activité).

[84] Biélorussie (art. 152 et 153 du Code du travail), Espagne (loi du 6 décembre 1940, art. 5), Ukraine (art. 152 et 153 du Code du travail) et U.R.S.S. (Code du travail de la R.S.F.S. de Russie, art. 152 et 153).

[85] Conférence internationale du Travail, trentième session, Genève, 1947: *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1948), p. 554.

37. Dans un certain nombre de pays [86], conformément aux conceptions traditionnelles existant dans ces pays en matière de droit d'association, le droit interne garantit à tout travailleur et, dans certains cas, à tout employeur, le droit de refuser son adhésion à une organisation syndicale et réprime toute pression qui pourrait s'exercer en vue d'obtenir l'adhésion d'une personne à une organisation syndicale déterminée.

38. Dans un certain nombre d'autres pays, des clauses de sécurité syndicale sont traditionnellement insérées dans les conventions collectives ou utilisées en pratique. Dans certains de ces pays [87], toutefois, l'utilisation de ces clauses est subordonnée à certaines conditions, et notamment à la possibilité pour les individus « de se conformer aux statuts » [88] des organisations: à cette fin, la réglementation en vigueur prévoit que les statuts des syndicats ne doivent contenir aucune règle « oppressive ou discriminatoire ». Dans d'autres pays, par contre, l'Etat laisse les employeurs et les travailleurs négocier librement les clauses de sécurité syndicale sans intervenir [89].

39. Une situation particulière se rencontre dans un pays, où l'obligation d'adhérer à un syndicat peut ne pas résulter seulement d'une clause à cet effet insérée dans une convention collective librement négociée; cette obligation, qui est prévue par la loi, peut en effet résulter, pour certaines professions, d'une sentence arbitrale obligatoire. A cet égard, le gouvernement avait antérieurement indiqué dans son rapport que certaines dispositions de ce système, dont l'abrogation rencontrerait l'opposition du pays dans son ensemble, ne sont pas « strictement en harmonie » avec la convention [90].

40. Enfin, dans certains pays, les individus peuvent être contraints en *vertu de la loi* de s'affilier à un syndicat qu'ils n'auraient pas choisi [91] ou se voir refuser toute possibilité de choix entre des organisations différentes du fait que la législation prévoit qu'il ne peut exister qu'une seule organisation syndicale de base dans chaque entreprise [92]. Comme la Commission l'a déjà souligné, de telles dispositions ne semblent pas compatibles avec les conventions considérées, spécialement lorsqu'elles sont applicables aux fonctionnaires et aux travailleurs employés dans les entreprises d'Etat [93]. Ces dispositions ont pour résultat de créer *par voie législative* un monopole syndical qu'il convient de distinguer, d'une part, des clauses et pratiques de sécurité syndicales, ainsi que des règles objectives établies par la réglementation pour déterminer l'organisation la plus représentative qui doit être reconnue aux fins des négociations collectives pour une une période considérée et, d'autre part, des situations de fait où les organisations syndicales de base se groupent *volontairement* en une seule centrale syndicale [94].

Protection contre les actes de discrimination antisyndicale en matière d'emploi.

41. Cette protection est prévue de manière générale par l'article 11 de la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. L'un des aspects de cette protection est précisé dans l'article 1 de la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, selon lequel les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre les actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi. Enfin, l'article 3 de cette même convention préconise, « si nécessaire », l'institution d'organismes appropriés pour assurer le respect du droit d'organisation [95]. Comme cela a déjà été signalé [96], cette convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics [97]; il est permis toutefois de se demander dans quelle mesure, dans un pays où les droits et les garanties prévus par la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, sont pleinement et effectivement respectés pour les fonctionnaires, ces derniers pourraient vraiment faire l'objet d'actes de discrimination antisyndicale à l'emploi.

42. La protection prévue par la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, s'applique notamment, lors de l'embauchage d'un travailleur, aux actes ayant pour but de subordonner son emploi à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat. Elle doit également s'étendre au congédiement du travailleur et aux autres actes ayant pour but de lui porter préjudice en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales.

---

[86] C'est notamment le cas pour les pays suivants: *Etats Membres:* Autriche (loi du 5 avril 1930), Belgique (loi du 24 mai 1921, art. 1), Colombie (Code du travail, art. 379), Costa-Rica (Code du travail, art. 271), Cuba (décret nº 2605, art. III), République dominicaine (Code du travail, art. 306 et 307), Equateur (Constitution, art. 185), France (Code du travail, livre III, et loi de 1956), République de Guinée (loi de 1956), Luxembourg (loi du 11 mai 1936, art. 134), Salvador (décret nº 353, art. 23), Suisse (Code des obligations, art. 322 *bis*). *Territoires non métropolitains: France:* Afrique équatoriale française (loi de 1956), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Algérie *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)* îles Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*. Il en est de même, semble-t-il, dans une certaine mesure en Rhodésie du Sud *(Royaume-Uni)*.

[87] C'est le cas, par exemple, pour: l'Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage, art. 140), les Etats-Unis (loi sur les relations de travail, 1947, art. 8), le Mexique. Il semble en être de même dans les *territoires non métropolitains* suivants des *Etats-Unis:* Alaska, Hawaïi, Porto Rico, îles Vierges.

[88] Art. 2, *in fine*, de la convention.

[89] Royaume-Uni, Suède, Union sud-africaine. *Territoires non métropolitains:* cela semble être le cas dans la plupart des territoires non métropolitains du *Royaume-Uni*.

[90] Nouvelle-Zélande.

[91] Chili (Code du travail, livre III, titre II), Espagne (Charte du travail, chap. XIII, art. 2, et loi du 6 décembre 1940, art. 1 et 17) et Portugal (décret-loi nº 23049, du 23 septembre 1933).

[92] Biélorussie (art. 156 et 157 du Code du travail), Ukraine *(ibid.)*, U.R.S.S. (R.S.F.S. de Russie: *ibid.*).

[93] Mexique (Statuts des travailleurs au service des pouvoirs de l'Union, art. 47, 49, 50 et 60).

[94] Voir observation présentée au Mexique (Rapport III (partie IV) à la session de la Conférence (1958), p. 64).

[95] Il ressort des informations disponibles que, dans aucun des pays considérés, il n'a paru nécessaire de créer des organismes spéciaux à cet effet: ce sont généralement les tribunaux du travail, les tribunaux judiciaires, les organismes de conciliation et d'arbitrage qui, dans la plupart des cas, assurent ces fonctions.

[96] Voir ci-dessus, paragr. 11.

[97] Par contre, la convention est applicable aux travailleurs employés dans les entreprises publiques ou semi-publiques.

43. Selon les informations disponibles dans la grande majorité des pays, les gouvernements considèrent que, d'une manière ou d'une autre, les travailleurs sont protégés contre toute mesure de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

44. Dans un certain nombre de pays, il apparaît que le droit interne tendant à protéger les travailleurs contre de tels actes de discrimination antisyndicale a une portée générale et s'applique aussi bien lors de l'embauchage que lors du congédiement. Il en est ainsi, notamment, des pays dans lesquels cette protection résulte de l'application des principes généraux du droit interne: dans certains pays, en effet, toute atteinte ou tentative d'atteinte aux droits d'autrui portée par une personne quelconque, qu'il s'agisse de particuliers ou de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, est passible de sanctions; dans la mesure par conséquent où le droit interne (y compris la Constitution) reconnaît le droit d'association syndicale, tout acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi serait passible de sanctions [98]. Dans d'autres pays, la protection à cet égard est assurée par des dispositions spéciales de la loi, qui prévoient des sanctions pénales ou des dommages et intérêts contre les auteurs d'actes de discrimination antisyndicale [99].

45. Il apparaît néanmoins, à l'analyse de ces informations, que dans certains pays, l'étendue des garanties juridiques dont bénéficient les travailleurs contre ces mesures de discrimination varie selon que l'on considère la garantie qui doit être accordée lors de l'embauchage ou la garantie qui doit être accordée contre le congédiement d'un travailleur. Dans certains pays, la législation interdit seulement les mesures de discrimination à l'embauchage et ne comporte aucune disposition spéciale protégeant à cet égard le travailleur contre le licenciement abusif. C'est le cas notamment d'un assez grand nombre de pays, où l'employeur n'est pas tenu de donner les motifs de licenciement [100]. A l'inverse, dans certains pays, les travailleurs sont protégés contre les mesures de discrimination lors du licenciement, mais la loi ne contient aucune mesure de protection à cet égard lors de l'embauchage [101].

46. L'étude des informations disponibles permet également de mettre en lumière les différentes méthodes par lesquelles sont assurées aux travailleurs les garanties prévues par la convention. Ces méthodes varient considérablement selon les techniques juridiques utilisées pour réglementer les conditions de travail et spécialement les contrats de travail: intervention de l'Etat par voie législative ou réglementaire, d'une part, ou prédominance des conventions collectives, d'autre part. Elles varient également selon les conditions historiques du développement du syndicalisme dans les différents pays, la puissance actuelle des organisations syndicales et l'expérience de leurs dirigeants.

47. Il ressort également des informations disponibles qu'aucune des méthodes de protection utilisées ne semble pouvoir effectivement assurer une garantie totale et absolue contre les actes de discrimination antisyndicale: en effet, dans les cas où la protection est assurée par des normes de droit, il peut être souvent difficile, sinon impossible, à un travailleur d'apporter la preuve que l'employeur a refusé de l'embaucher en raison de son appartenance syndicale; la même difficulté se rencontre lors du congédiement et, notamment, dans les cas où l'employeur n'est pas tenu d'indiquer le motif du licenciement. C'est la raison pour laquelle, dans certains pays, la législation accorde une protection spéciale, plus étendue, aux dirigeants des syndicats; tenant compte du fait que ce sont surtout ces dirigeants qui, en raison de leur activité, risquent d'être victimes d'actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale, la législation de ces pays prévoit que le licenciement d'un dirigeant syndical ne peut intervenir que dans certains cas limitativement énumérés et seulement avec l'autorisation d'un inspecteur du travail ou d'une autorité judiciaire [102].

48. Même dans les pays où la protection contre ces actes de discrimination antisyndicale est assurée de manière très substantielle par l'existence d'organisations syndicales puissantes et bien organisées, il semble qu'il existe des cas dans lesquels certains employeurs refusent d'employer des travailleurs organisés. Il convient de noter, toutefois, que, dans ces cas, et spécialement lorsqu'il n'y a pas de sous-emploi dans le pays ou lorsqu'il s'agit d'une main-d'œuvre qualifiée relativement rare, les conditions de travail dans de telles entreprises s'alignent nécessairement sur celles des entreprises qui emploient de la main-d'œuvre organisée; en outre, il semble que, très souvent, les travailleurs employés dans ces entreprises ne revendiquent pas pour eux-mêmes le droit de s'organiser; enfin, il apparaît que, dans ces cas, les orga-

[98] Cela semble être notamment le cas pour l'Italie et pour un certain nombre de pays de l'Amérique latine et dans les *territoires non métropolitains* suivants des *Etats-Unis:* Samoa orientales, territoire sous tutelle des îles du Pacifique.

[99] *Etats Membres:* Autriche, Belgique (loi du 24 mai 1921), Biélorussie (Code du travail et Code pénal), Brésil (Code pénal, art. 199, et Code du travail, art. 543), Canada (loi sur les relations industrielles, 1948, art. 4 et 5, et Code criminel, art. 367), Colombie (Code pénal, art. 309), Costa-Rica (Code du travail, art. 271), États-Unis (loi de 1947 sur les rapports de travail, art. 80 *a)*), France (loi de 1956), Grèce (loi n° 281 de 1914, art. 23), République de Guinée (loi de 1956), Iran (loi sur le travail de 1949, art. 12), Japon (loi n° 25 de 1946 sur les syndicats), Luxembourg (loi du 11 mai 1936, art. 4), Fédération de Malaisie (ordonnance sur l'emploi de 1955, art. 8), Nicaragua (Code du travail, art. 190), Turquie (loi sur les syndicats de 1947, art. 9, et Code du travail, art. 13, paragr. 4), Ukraine (Code du travail et Code pénal), Union sud-africaine (loi sur la conciliation de 1956, art. 78), U.R.S.S. (R.S.F.S. de Russie: Code du travail et Code pénal). *Territoires non métropolitains: Etats-Unis:* Alaska, Hawaii, Porto Rico, îles Vierges; *France:* Afrique équatoriale française (loi de 1956), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Algérie *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, îles Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid)*, Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie *(ibid)*, Réunion *(ibid)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid)*.

[100] C'est le cas, notamment, en Iran et en Suisse.

[101] Australie, Ceylan, Haïti, Inde, Italie, Pologne, Viet-Nam. Une situation de fait identique existe en Nouvelle-Zélande, par la pratique des clauses de sécurité syndicale.

[102] Bulgarie (Code du travail, art. 38), Grèce (loi n° 1803, de 1951), Honduras (loi sur les organisations syndicales), Luxembourg (arrêté du 8 mai 1925, art. 17), Salvador (décret-loi n° 353, de 1951, art. 36 et 55). Une situation identique existe en Italie, grâce aux dispositions d'un accord passé entre les confédérations d'employeurs et de travailleurs (accord interconfédéral du 8 mai 1953).

nisations syndicales puissantes et bien organisées qui existent préfèrent tolérer ces pratiques, dans l'ensemble assez exceptionnelles, plutôt que d'admettre une intervention quelconque de l'Etat.

B. Droits et garanties dont bénéficient les organisations de base

49. Les droits et garanties dont doivent bénéficier les organisations d'employeurs et de travailleurs sont définis dans les articles 3, 4, 5, 8 et 10 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dans l'article 2 de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et dans l'article 3 de la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947.

50. Les différents droits prévus en faveur des organisations syndicales peuvent être énumérés de la manière suivante: droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, droit d'élire librement leurs représentants, droit d'organiser leur gestion, droit d'organiser leurs activités, y compris les négociations collectives, et de formuler leurs programmes d'action, droit de constituer des fédérations et confédérations et d'y adhérer, droit de s'affilier à des organisations internationales.

51. Quant aux garanties prévues, elles sont au nombre de quatre: les organisations ne doivent pas pouvoir être dissoutes ou suspendues par voie administrative; elles doivent bénéficier d'une protection adéquate contre les actes d'ingérence les unes à l'égard des autres; les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des organisations ou à en entraver l'exercice légal; enfin, puisque les organisations sont naturellement tenues « de respecter la légalité » la même clause de sauvegarde qui est prévue en faveur des employeurs et des travailleurs en tant qu'individus est également applicable aux organisations: la législation ne doit pas « porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues... ».

52. Les informations disponibles sur chacun des droits et garanties énumérés ci-dessus seront successivement analysées; cette étude sera naturellement effectuée compte tenu des deux dernières garanties mentionnées, qui, ayant une portée générale, ne sauraient en être isolées.

Elaboration des statuts et règlements.

53. Dans la plupart des pays considérés, il semble que la législation et la réglementation applicables ne contiennent pas de dispositions susceptibles de porter atteinte au droit des organisations d'élaborer librement leurs statuts et règlements administratifs. C'est ainsi que dans un assez grand nombre de cas la législation ne comporte aucune disposition spéciale sur le contenu des statuts et règlements [103]. Dans d'autres cas, assez nombreux, cette législation se borne à énumérer les questions qui doivent être traitées dans les statuts [104]. Enfin, dans un certain nombre de pays, la législation contient des prescriptions souvent très détaillées qui n'ont cependant, en général, qu'un caractère formel et qui ne paraissent pas susceptibles de porter atteinte aux droits des organisations [105]: il semble même, parfois, que ces prescriptions détaillées ont pour objet d'épargner ultérieurement aux syndicats d'avoir à résoudre certains problèmes juridiques complexes qui pourraient naître de statuts insuffisamment élaborés. Bien que, dans la plupart des cas, ces dispositions détaillées, ou même minutieuses, ne semblent pas en elles-mêmes constituer un obstacle à la libre constitution des organisations, il est permis toutefois de se demander si une grande accumulation de détails est toujours nécessaire.

54. Dans un certain nombre d'autres pays, le droit des organisations d'élaborer librement leurs statuts et leurs règlements administratifs paraît être considérablement limité. Il en est ainsi des pays où la législation prévoit que les statuts d'une organisation syndicale de base doivent obligatoirement être approuvés par une organisation intersyndicale supérieure et rédigés conformément aux directives d'une organisation intersyndicale centrale; il en résulte qu'une organisation de base ne peut pas établir librement ses statuts (art. 3 de la convention), étant donné qu'en vertu de la loi, les organisations intersyndicales auxquelles l'affiliation est obligatoire déterminent elles-mêmes le contenu de ces statuts [106]. C'est également le cas dans un certain nombre d'autres pays, où les statuts doivent, semble-t-il, être soumis à une approbation préalable des autorités, dont le pouvoir de décision ne semble être limité par aucune règle particulière [107]. Dans deux de ces pays, il apparaît même que cette approbation ne peut être donnée que si les statuts sont en accord avec la politique sociale du gouvernement [108].

Election des représentants.

55. L'analyse des informations disponibles montre qu'il existe deux catégories principales de règles

[103] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Belgique, Canada (législation fédérale), Danemark (sauf pour les fonctionnaires), Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Belgique:* Congo belge et Ruanda-Urundi; *Royaume-Uni:* île de Man, Sainte-Hélène.

[104] *Etats Membres:* Autriche, Ceylan, Finlande, France, République de Guinée, Islande Israël, Maroc, Pakistan, Soudan, Tunisie et Viet-Nam. *Territoires non métropolitains: France:* dans les territoires non métropolitains; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Bornéo du Nord, Brunéi, Chypre, Dominique, Gambie, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guyane britannique, Honduras britannique, Hong-kong, Jamaïque, Kenya, Malte, île Maurice, Montserrat, Nigeria, Nyassaland, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Saint-Christophe, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, îles Salomon, Sarawak, Seychelles, Sierra-Leone, Singapour, Somalie britannique, Tanganyika, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

[105] Argentine, Bolivie, Colombie, Costa-Rica, Cuba, République dominicaine, Equateur, Guatemala, Honduras, Mexique.

[106] Biélorussie (Code du travail, art. 152 et 153), Espagne (Charte du travail, chap. XIII), Pologne (loi du 1er juillet 1949 sur les syndicats, art. 5, 6, 9 et 10), Ukraine (Code du travail, art. 152 et 153), U.R.S.S. (R.S.F.S. de Russie: *ibid.*).

[107] République arabe unie (Egypte: pour les organisations d'employeurs), Chili (décret n° 1030, du 26 décembre 1949), Colombie (Code du travail, art. 383), Equateur (Code du travail, art. 363), Espagne (loi du 6 décembre 1940, art. 5 et 11), Iran (règlement du 9 novembre 1955, art. 15), Nicaragua (règlement de 1951 sur les syndicats, art. 12 et 13), Pérou (décret du 23 mars 1936, art. 118), Portugal (décret n° 23050, art. 8).

[107] Espagne et Portugal.

applicables aux élections des représentants: en premier lieu, des règles de procédure prescrites par la législation nationale; en second lieu, des règles définissant les qualifications que doivent remplir les personnes éligibles pour pouvoir être choisies.

56. En ce qui concerne la procédure, il apparaît que dans la grande majorité des pays pour lesquels des informations étaient disponibles, il n'existe aucune règle spéciale [108]. Dans certains pays où de telles règles existent, il semble qu'elles aient avant tout pour objet d'éviter toute contestation sur le résultat des élections; cela paraît être notamment le cas dans un pays où les élections doivent être présidées par un juge [110].

57. Dans d'autres pays, par contre, les règles de procédure établies ne semblent pas offrir toutes les garanties prévues par la convention. C'est le cas notamment lorsqu'un inspecteur du travail peut (ou doit, selon les cas) assister aux élections [111]; c'est également le cas lorsque la législation prévoit que les dirigeants syndicaux ne pourront pas être rééligibles [112], la durée maximum de leur mandat étant dans certains cas fixée à un an; comme la Commission l'a déjà souligné, de telles prescriptions ne semblent pas être compatibles avec l'article 3, paragraphe 2, de la convention, qui prévoit que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des organisations ou à en entraver l'exercice légal. Enfin, dans certains pays, les résultats des élections doivent recevoir une approbation officielle [113], et, dans un pays, les dirigeants syndicaux supérieurs sont désignés par le gouvernement [114].

58. Pour ce qui est des qualifications que doivent posséder les dirigeants syndicaux pour être éligibles, il apparaît que la législation d'un grand nombre des pays considérés ne contient aucune disposition particulière [115]; dans certains pays, toutefois, il existe certaines restrictions; il est parfois prévu que les personnes qui ont fait l'objet de condamnations pénales ne sont pas éligibles; toutefois, dans certains de ces cas, il est précisé que cette règle n'est pas applicable aux condamnations prononcées à la suite d'un délit de caractère politique.

59. Des restrictions dont la portée exacte est plus difficile à apprécier existent dans certains pays; c'est ainsi que, par exemple, la législation établit une incapacité fondée sur la nationalité: seuls les nationaux peuvent être dirigeants syndicaux [116]; le problème soulevé par une disposition de cet ordre est assez complexe, et la Commission a déjà eu l'occasion de le signaler dans ses rapports précédents [117]. On peut, en effet, admettre que, dans certains cas, une disposition de ce genre ne saurait soulever de difficultés. Cependant, tout dépend de la manière dont elle est appliquée en fait. En effet, il n'est pas impossible que, selon les circonstances locales, l'utilisation qui serait faite d'une disposition de ce genre conduise, en pratique, à refuser à certaines catégories de travailleurs ou d'employeurs le droit d'élire librement leurs représentants.

60. Des restrictions encore plus marquées existent dans un certain nombre d'autres pays.Il apparaît notamment que dans la plupart des cas les distinctions mentionnées ci-dessus aux paragraphes 16 à 24 en ce qui concerne les individus bénéficiaires des droits et garanties prévus par la convention sont également applicables aux dirigeants syndicaux. Il convient néanmoins de signaler que, dans certains cas, les distinctions fondées sur la profession et l'emploi qui sont applicables aux membres des organisations syndicales ne sont pas applicables aux dirigeants de ces organisations: c'est le cas notamment lorsqu'il est prévu que les dirigeants peuvent être recrutés en dehors de la profession considérée ou lorsque les anciens membres d'un syndicat qui n'exercent plus la profession considérée peuvent continuer à être membres

[108] C'est le cas notamment pour les *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Birmanie, Canada (législation fédérale), Ceylan, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, République de Guinée, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni, Soudan, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie, Uruguay, Vuet-Nam. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *Etats-Unis:* Alaska, Guam, Hawaii, territoire sous tutelle des îles du Pacifique, Porto-Rico, îles Vierges; *France:* tous les territoires non métropolitains; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Bornéo du Nord, Brunéi, Chypre, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gambie, Gibraltar, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guernesey, Guyane britannique, Honduras britannique, Hongkong, Jamaïque, Jersey, Kenya, Malte, île de Man, Montserrat, Nigeria, Nyassaland, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, îles Salomon, Saint-Christophe, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Seychelles, Sierra-Leone, Somalie britannique, Swaziland, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

[110] Grèce (loi n° 148, de 1945).

[111] Chili (décret n° 1030, art. 29), Cuba et Turquie.

[112] Brésil (Code du travail, art. 515), Nicaragua (règlement de 1951 sur les syndicats, art. 35), Salvador (décret n° 353 de 1951, art. 14).

[113] Portugal (décret n° 25116, du 12 mars 1935). Au Nicaragua, l'Inspection générale du travail peut ordonner la dissolution totale ou partielle du comité directeur d'un syndicat lorsqu'elle juge qu'il ne remplit pas ses fonctions (règlement sur les associations syndicales, art. 39).

[114] Espagne (loi du 6 décembre 1940, art. 12).

[115] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Danemark, Irlande, Islande, Israël, Norvège, Pakistan (sauf pour les fonctionnaires), Royaume-Uni, Suède, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Brunéi, Chypre, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gambie, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guernesey, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque, Jersey, Malte, île de Man, Montserrat, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Saint-Christophe, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, îles Salomon, Seychelles, Sierra-Leone, Singapour, Somalie britannique, Swaziland, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques.

[116] *Etats Membres:* Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Equateur, Finlande, France, Haïti, Honduras, Iran, Maroc, Mexique, Nicaragua, Pérou, Salvador, Tunisie (il n'existe pas une interdiction absolue, mais le choix de dirigeants de nationalité étrangère peut faire l'objet d'une opposition de la part du gouvernement), Viet-Nam. *Territoires non métropolitains: France:* Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Algérie, Cameroun, Comores, Côte des Somalis, Guadeloupe, Guyane, Madagascar, Martinique, Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo, ainsi que, dans une certaine mesure, *Royaume-Uni:* Gibraltar (ordonnance sur les syndicats et les différends du travail, art. 17).

[117] Rapport III (partie IV), présenté à la quarante-deuxième session de la Conférence (1958), p. 189, paragr. 40.

et dirigeants [118], ou encore lorsque la législation se borne à fixer la proportion des dirigeants qui doivent appartenir à la profession considérée [119]: dans les pays où telle proportion est définie par la législation nationale, les gouvernements indiquent que ces dispositions ont essentiellement pour objet d'éviter que les syndicats ne servent d'instruments à des professionnels de la politique.

61. Il apparaît, par contre, que lorsque les dispositions de la législation nationale prévoient que tous les dirigeants syndicaux doivent appartenir à la profession dans laquelle l'organisation exerce son activité [120], les garanties prévues par la convention risquent d'être mises en cause. En effet, dans de tels cas, le licenciement d'un travailleur dirigeant syndical peut, en lui faisant perdre de ce fait sa qualité de dirigeant syndical, porter atteinte à la liberté d'action de l'organisation et à son droit d'élire librement ses représentants et, même, favoriser des actes d'ingérence de la part de l'employeur.

62. Enfin, dans quelques pays, certaines personnes peuvent également être écartées des fonctions de dirigeant syndical en raison de leurs opinions politiques. Toutefois, alors que, dans certains cas, cette exclusion ne vise que les personnes appartenant à un parti politique déterminé [121], dans d'autres pays, au contraire, il semble que l'appartenance à tout parti autre que celui qui est au pouvoir soit nécessairement exclue [122].

Droit des organisations d'organiser librement leur gestion.

63. Il apparaît que la législation d'un grand nombre de pays ne contient aucune disposition particulière en ce qui concerne la manière dont les organisations professionnelles doivent assurer leur propre gestion [123]. Dans certains pays toutefois, la législation contient des règles prévoyant, par exemple: la tenue annuelle d'une assemblée générale, l'établissement des procès-verbaux des séances, l'obligation de prendre les décisions, ou du moins les décisions les plus importantes, à bulletin secret, la nécessité de réunir un certain quorum des membres dans certains cas, l'obligation de prévoir que certaines majorités qualifiées seront nécessaires pour prendre certaines décisions, enfin, l'obligation de tenir la comptabilité du syndicat selon certaines règles, etc. De manière générale, il ne semble pas que de telles prescriptions puissent porter atteinte aux droits et garanties prévus par les conventions, lorsque leur application est laissée aux membres des syndicats eux-mêmes, chacun des membres étant en droit d'exiger que le comité assure l'application des statuts du syndicat et respecte la législation en vigueur; à cet effet, la législation de certains pays prévoit d'ailleurs qu'à la requête d'un certain nombre de membres du syndicat la question peut être portée devant l'autorité judiciaire [124].

64. Dans un certain nombre de pays, toutefois, l'application des dispositions législatives relatives à la gestion des organisations n'est pas laissée aux soins des membres du syndicat, mais fait l'objet d'un contrôle extérieur. C'est ainsi que les syndicats peuvent être tenus de fournir à un fonctionnaire spécialement désigné à cet effet des rapports établissant que la gestion est effectivement assurée conformément à la loi (relevé de procès-verbaux, comptes, etc.). L'analyse des dispositions législatives en question ne permet pas toujours de se rendre compte de la portée réelle que peut avoir un tel contrôle. Il est certain que pour autant que ces mesures de contrôle ne sont utilisées qu'en vue de prévenir des abus et afin de protéger les membres du syndicat eux-mêmes contre une mauvaise gestion de leurs fonds, on peut concevoir leur utilité, notamment dans les pays où le mouvement syndical commence à peine à s'organiser. Toutefois, il apparaît que des dispositions de cette sorte risquent dans certains cas de permettre de la part des autorités publiques une intervention dans la gestion des syndicats et que cette intervention peut être de nature à limiter le droit des organisations ou d'en entraver l'exercice légal, contrairement à l'article 3, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. On peut considérer néanmoins qu'il existe certaines garanties contre de telles interventions, lorsque le fonctionnaire choisi pour effectuer ces contrôles jouit d'une certaine indépendance à l'égard des autorités administratives et s'il est lui-même soumis au contrôle des autorités judiciaires [125]. Il apparaît, par contre, que ces garanties n'existent pas toujours lorsque ce contrôle est exercé par le ministre du Travail ou par

[118] Voir ci-dessus paragr. 15 (pays énumérés dans la note 22).

[119] Fédération de Malaisie (les deux tiers), Inde (la moitié).

[120] *Etats Membres:* Brésil, Colombie, Chine, Cuba, Equateur, Haïti, Honduras, Inde (pour les fonctionnaires), Iran, Japon (pour les employés publics: loi sur les services publics nationaux, art. 28; loi sur les services publics locaux, art. 52; loi sur les relations professionnelles dans les entreprises publiques autonomes et les entreprises nationales, art. 4, 3); loi sur les relations professionnelles dans les entreprises publiques locales, art. 5, 3)), Pakistan, Pérou, Salvador, Viet-Nam. *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Bornéo du Nord (ordonnance n° 28 de 1947, art. 14 B), Hong-kong (ordonnance n° 8 de 1948, art. 13; toutefois, dans certains cas, une dispense peut être accordée); Kenya (ordonnance de 1952 sur les syndicats, art. 29), île Maurice (ordonnance n° 36 de 1954, art. 13), Nigeria (Législation, chap. 218, annexe), Sarawak (ordonnance n° 10, de 1947, art. 14 A), Tanganyika (ordonnance n° 48, de 1956, art. 25).

[121] Chili (loi n° 5839, du 30 septembre 1948, art. 36), Etats-Unis (loi sur les rapports de travail, 1947, art. 9 *h*), et loi sur la répression du communisme, 1954), Philippines (loi n° 875), Union sud-africaine (loi sur la suppression du communisme, 1954, art. 5).

[122] Biélorussie (Constitution, art. 101), Espagne (Charte du travail, chap. XIII, art. 4), Ukraine (Constitution, art. 106), U.R.S.S. (Constitution, art. 126).

[123] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, République de Guinée, Haïti, Irlande, Islande, Israël, Italie, Luxembourg, Maroc, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tunisie, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *France:* tous les territoires non métropolitains; *Italie:* territoire sous tutelle de Somalie; *Royaume-Uni:* Guernesey, Jersey, île de Man, Sainte-Hélène.

[124] Grèce.

[125] C'est le cas, semble-t-il, dans un grand nombre de territoires non métropolitains du Royaume-Uni, pour le « Greffier » des syndicats, qui est chargé de procéder à l'enregistrement et au contrôle des organisations syndicales.

ses services [126] ou lorsqu'il n'existe pas un contrôle judiciaire [127].

Droit des organisations d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action.

65. Dans un grand nombre des pays considérés, il apparaît qu'il n'existe aucune limitation au droit des organisations d'organiser librement leur activité et de formuler leur programme d'action [128]. Dans ces pays, les organisations de travailleurs et d'employeurs sont naturellement tenues de « respecter la légalité », mais il ne semble pas que cette règle de droit commun soit formulée de telle manière qu'elle puisse constituer une limitation aux possibilités d'action et d'organisation; en outre, le contrôle de l'activité des organisations ne peut être effectué qu'*a posteriori* et seulement par une autorité judiciaire ou sous son contrôle.

66. Dans certains pays, les organisations groupant certaines catégories de travailleurs ont des possibilités d'action plus limitées que les autres organisations. De telles limitations s'expliquent dans le cas des fonctionnaires publics, dont les conditions de travail sont réglées par un statut qui ne laisse pas de place à la possibilité de négocier des conventions collectives; il en est de même des limitations statutaires, législatives ou jurisprudentielles aux termes desquelles les fonctionnaires agissant comme organes de la puissance publique ne peuvent faire la grève.

67. Pour ce qui est des travailleurs autres que les fonctionnaires, certaines limitations peuvent également être apportées par la législation nationale en ce qui concerne la négociation des conventions collectives, la portée et le contenu de celles-ci. Cette question sera traitée plus en détail dans le le chapitre II de la présente partie du présent rapport.

68. Le problème de l'interdiction de la grève aux travailleurs, autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique, soulève des problèmes souvent complexes et délicats. Il est certain qu'une telle interdiction risque de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, cette interdiction, qui, dans certains cas, n'a qu'un caractère temporaire et tend à s'assurer que tous les moyens de conciliation ont été préalablement épuisés [129], ne vise que des services essentiels; il apparaît néanmoins que si la notion de « services essentiels » a une portée très restreinte dans certains pays, dans d'autres pays, elle englobe un grand nombre d'activités, y compris même, parfois, toute l'agriculture [130]. Dans d'autres pays, les procédures de conciliation obligatoires qui doivent avoir été épuisées avant une grève visent toutes les branches d'activités [131]. Enfin, dans certains pays, les organisations de travailleurs n'ont pas le droit d'utiliser la grève comme moyen d'action: dans trois pays cette interdiction ne vise que certains travailleurs [132], et dans trois pays elle vise, semble-t-il, tous les travailleurs [133]. Quoi qu'il en soit, il apparaît que cette interdiction risque d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, selon lequel « la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la... convention » et notamment à la liberté d'action des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts professionnels, il est donc nécessaire que, dans tous les cas où la grève est interdite à certains travailleurs, comme l'a souvent souligné le Conseil d'administration du B.I.T. sur proposition de son Comité de la liberté syndicale, des garanties adéquates devraient être assurées à ces travailleurs pour sauvegarder pleinement leurs intérêts [134].

69. Dans un certain nombre de pays, il existe des dispositions visant spécialement les organisations professionnelles et leur interdisant, en termes généraux, de se livrer à toute activité politique [135]. La portée d'une telle interdiction est naturellement très variable, selon l'application qui lui est donnée en pratique. Dans certains cas, les gouvernements indiquent [136] que cette interdiction n'a pour objet que d'empêcher les syndicats d'abandonner leur rôle professionnel pour se transformer en parti

[126] *Etats Membres:* Brésil (Code du travail, art. 550), Chili (loi n° 5839, du 30 septembre 1948, art. 37, et décret n° 1030, du 26 décembre 1949, chap. IX), Colombie (Code du travail, art. 353, 410 et 441), Costa-Rica (Code du travail, art. 275, *j*)), République arabe unie (Egypte), Iran (règlement du 9 novembre 1955, art. 28-30), Pérou (décret du 23 mars 1936, art. 122), Portugal, Salvador (décret-loi n° 353, de 1951, art. 41), Turquie (loi sur les associations, art. 28, 29, 31, 32).

[127] *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Hong-kong, (ordonnance n° 8, de 1948, art. 23 et 24), Jamaïque (Législation, chap. 389, art. 16).

[128] C'est le cas notamment, semble-t-il, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tunisie, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *Etats-Unis:* Alaska, Guam, Hawaii, Porto Rico, îles Vierges; *France:* tous les territoires non métropolitains; *Nouvelle-Zélande:* îles Cook; *Royaume-Uni:* Aden, Antigoa, Bahamas, Barbade, Bassoutoland, Bermudes, Betchouanaland, Chypre, Dominique, îles Fidji, Gambie, Gibraltar, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guernesey, Guyane britannique, Hong-kong, Jamaïque, Jersey, Malte, île de Man, île Maurice, Montserrat, Nyassaland, Rhodésie du Nord, îles Salomon, Saint-Christophe, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Seychelles, Sierra-Leone, Somalie britannique, Swaziland, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

[129] Il en est ainsi notamment: *Etats Membres:* Canada (semble-t-il), Japon, Italie. *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* la plupart des territoires dont cet Etat assure les relations internationales.

[130] C'est le cas notamment du Brésil (décret n° 5452, de 1943, art. 543 et 624; décret n° 7038, de 1944; décret n° 9070, de 1946).

[131] Grèce, Iran, Luxembourg, Union sud-africaine (sauf pour les travailleurs africains), Viet-Nam.

[132] Brésil (décret-loi n° 9070, de 1952), Chili (loi n° 8987, du 3 septembre 1948, art. 2), Union sud-africaine (pour les travailleurs africains; loi n° 48 de 1953, telle que modifiée).

[133] Espagne (Charte du travail, chap. XI, art. 2), Portugal (décret-loi n° 23870), Turquie (loi n° 3008, de 1936).

[134] Voir notamment 25me rapport du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration (B.I.T.: *Bulletin officiel*, vol. XL, 1957, n° 2, pp. 129 et 132, paragr. 308 et 319, *e*)).

[135] Brésil (Code du travail, art. 521), Colombie (Code du travail, art. 396), Costa-Rica (Code du travail, art. 280), Cuba (décret n° 2605, de 1933), Equateur (Code du travail, art. 363 8)), Honduras (loi sur les syndicats, art. 2), Iran (règlement du 9 novembre 1955, art. 14), Nicaragua (règlement sur les syndicats, art. 4), Salvador (décret-loi n° 353, de 1951, art. 23), Turquie (loi sur les syndicats de 1947, art. 5), Viet-Nam (ordonnance sur les syndicats de 1952, art. 1).

[136] C'est le cas, notamment, de Cuba.

politique et ajoutent qu'en fait, les syndicats existants non jamais vu leurs possibilités d'action limitées par une disposition de cet ordre. Toutefois, comme la Commission a eu l'occasion de le relever, de telles dispositions, de portée générale et visant spécialement les syndicats, en établissant une interdiction *a priori*, peuvent soulever des difficultés du fait que l'interprétation qui en est donnée dans la pratique est susceptible de changer à tout moment et de restreindre considérablement les possibilités d'action des organisations. A cet égard, la Commission croit utile de se référer à la résolution adoptée à la Conférence internationale du Travail, à sa 35me session (Genève, 1952), dans laquelle il est précisé, notamment, que lorsque des syndicats entreprennent une action politique, ou s'y associent, cette action ne devrait pas « être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays ». Il apparaît donc que les Etats devraient pouvoir, sans pour autant interdire *a priori* et de manière générale toute activité politique aux organisations professionnelles, laisser aux autorités judiciaires le soin de réprimer les abus qui pourraient, le cas échéant, être commis par les organisations qui auraient perdu de vue leur objectif fondamental, qui doit être « le progrès économique et social » de leurs membres.

70. Enfin, dans un certain nombre de pays, bien qu'il n'existe pas à proprement parler de dispositions interdisant aux organisations de se livrer à une activité politique quelconque, ce résultat semble être indirectement atteint en vertu des dispositions législatives ou constitutionnelles qui associent étroitement l'activité des organisations professionnelles à celle du parti au pouvoir [137].

71. Il est évident, en outre, que, comme l'a souligné le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, le degré de liberté dont jouissent les organisations professionnelles pour déterminer et organiser leur action dépend étroitement de certaines dispositions législatives de portée générale relatives au droit de libre réunion, au droit de libre expression de la pensée, et, de manière générale, aux libertés civiles et politiques dont jouissent les habitants d'un pays. A cet égard, les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'apprécier toujours très exactement quelle était la portée des dispositions générales à l'égard des possibilités d'action des organisations. Il est apparu toutefois que, dans un grand nombre des pays considérés, et même dans la plupart d'entre eux, les règles applicables en l'espèce ne semblent pas susceptibles d'entraver les possibilités d'action de ces organisations [138].

Droit de fédération et de confédération.

72. Aux termes de l'article 5 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier. Selon l'article 6 de la même convention, les dispositions de l'article 2 qui définissent les droits des individus, travailleurs et employeurs sont également applicables aux organisations de base qui désirent constituer une fédération ou une confédération.

73. De manière générale, il ressort des informations disponibles que, dans la très grande majorité des pays considérés, les règles applicables à la constitution des organisations de base sont également, *mutatis mutandis*, applicables à la constitution des fédérations et des confédérations. Si l'on se réfère à l'analyse qui a été donnée ci-dessus [139], d'après les informations disponibles sur les règles applicables à la constitution des organisations de base par les individus, travailleurs ou employeurs, on constatera donc que, dans un grand nombre de pays, le droit de constituer des fédérations et confédérations est reconnu à toutes les organisations syndicales de base « sans distinction d'aucune sorte »; que la création des fédérations ou confédérations n'est soumise à aucune « autorisation préalable »; que les organisations syndicales de base peuvent librement choisir l'organisation intersyndicale qu'elles désirent constituer; enfin, que les organisations syndicales de base peuvent également choisir librement l'organisation intersyndicale à laquelle elles désirent adhérer.

74. La même analyse montre que, par contre, dans certains pays, des distinctions spéciales sont établies à l'égard de certaines organisations, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires publics, les travailleurs employés dans les entreprises du secteur public ou semi-public, les travailleurs agricoles [140], les travailleurs appartenant à certaines races [141], les employeurs [142] et certains individus [143].

75. De même, dans les pays où les formalités relatives à la constitution d'organisations de base sont assimilables à une autorisation préalable, ces formalités semblent également applicables pour la constitution des fédérations et confédérations [144]. Dans les pays où la création d'organisations de base est soumise à une autorisation préalable ou à des formalités équivalentes, l'autorisation préalable est également nécessaire pour pouvoir créer une fédération ou une confédération [145]. Il en est de même dans les pays où, comme cela a été indiqué ci-dessus, la création des organisations de base est soumise à une autorisation préalable des organisations intersyndicales. En effet, dans ces pays, le fait que seules les organisations syndicales enregistrées auprès des organisations intersyndicales

[137] Biélorussie (Constitution, art. 101); Espagne (Charte du travail, chap. XIII), Portugal (décret n° 23050, art. 9, 11 et 15), Ukraine (Constitution, art. 106), U.R.S.S. (Constitution, art. 126).

[138] Voir toutefois ci-dessus, paragr. 34.

[139] Voir notamment ci-dessus, paragr. 11 et suiv. Toutefois, dans un certain nombre de cas, il semble que la législation ne prévoit pas l'enregistrement des fédérations et confédérations, alors que cette formalité est exigée pour les organisations de base. Il en est ainsi, notamment, pour certains *territoires non métropolitains* du *Royaume-Uni :* Aden, Bassoutoland, Betchouanaland, Brunéi, Dominique, îles Falkland, îles Fidji, Gambie, îles Gilbert-et-Ellice, Grenade, Guyane britannique, Honduras britannique, Jamaïque, Malte, île Maurice, Nigeria, Nyassaland, Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, îles Salomon, Sainte-Lucie, Seychelles, Sierra-Leone, Somalie britannique, Swaziland, Trinité et Tabago, îles Vierges britanniques, Zanzibar.

[140] Voir ci-dessus, paragr. 16, 17 et 18.

[141] Voir ci-dessus, paragr. 21.

[142] Voir ci-dessus, paragr. 23 et 24.

[143] Voir ci-dessus, paragr. 24.

[144] Voir ci-dessus, paragr. 31.

[145] Voir ci-dessus, paragr. 32.

peuvent porter le titre de syndicat et agir en tant que syndicat, d'une part, et le fait qu'un syndicat de base qui désirerait se séparer de l'organisation intersyndicale à laquelle il appartient pour créer une nouvelle organisation syndicale serait naturellement radié de l'enregistrement par son organisation intersyndicale d'origine, ce qui mettrait fin à son existence légale, rend impossible la création de nouvelles fédérations ou confédérations [146]. Dans certains cas, ce contrôle préalable des organisations intersyndicales existantes est, comme on l'a vu, complété par un contrôle administratif, étant donné que la convocation de toute réunion est soumise à l'autorisation préalable de ces autorités [147]. Il apparaît, en outre, que dans un pays où, d'après les informations disponibles, il n'a pas été possible de discerner si les organisations syndicales de base sont ou non soumises à une autorisation préalable, la création de fédérations ou de confédérations est soumise à une autorisation préalable [148]. Enfin, dans un autre pays, il est interdit aux syndicats de constituer des fédérations et des confédérations [149].

76. D'après les informations disponibles, il apparaît que, dans les pays où les individus — travailleurs et employeurs — ne semblent pas pouvoir librement choisir l'organisation qu'ils désirent constituer, les organisations syndicales de base ne possèdent pas non plus le libre choix de la fédération ou de la confédération qu'elles désirent établir [150].

77. Il en est de même des pays où les individus peuvent être contraints, *en vertu de la loi*, de s'affilier à un syndicat qu'ils n'auraient pas choisi, ou peuvent se voir refuser toute possibilité de choix d'adhésion entre des organisations différentes: dans ces pays, les organisations syndicales de base ne semblent pas pouvoir, elles non plus, choisir librement l'organisation intersyndicale à laquelle elles désirent adhérer [151].

Droit des organisations de s'affilier aux organisations internationales.

78. Le droit des organisations de s'affilier aux organisations internationales, établi par l'article 5 de la convention n° 87, ne semble être soumis à aucune formalité particulière dans la quasi-totalité des pays qui ont fait rapport [152]. Toutefois, il semble que, dans certains cas, ce droit puisse être limité de manière indirecte dans les pays où il existe une interdiction absolue et générale faite aux organisations syndicales de se livrer à des activités politiques, ou lorsque l'interdiction résulte, comme on l'a vu ci-dessus, de dispositions législatives ou constitutionnelles qui associent étroitement les organisations syndicales au parti politique au pouvoir [153]. En outre, il apparaît que dans les pays où il existe des limitations au droit des organisations de créer des fédérations ou des confédérations, ou de s'y affilier, les mêmes règles sont applicables pour l'affiliation aux organisations internationales: c'est ainsi que, par exemple, dans les pays où un syndicat ne peut légalement exister, s'il n'est pas affilié à une organisation intersyndicale nationale, ce syndicat ne pourrait librement adhérer à une organisation syndicale internationale sans obtenir au préalable l'accord de son organisation intersyndicale nationale d'origine, qui, si elle s'opposait à cette adhésion, pourrait mettre fin à son existence légale en prononçant la radiation de son enregistrement [154]. Enfin, il apparaît que dans certains pays l'affiliation des organisations aux organisations internationales est soumise à autorisation préalable [155] ou interdite [156].

Suspension et dissolution des organisations.

79. L'article 4 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, établit que les organisations ne doivent pas pouvoir être dissoutes ou suspendues « par voie administrative ». Toutefois, s'il ressort des informations disponibles que l'interdiction de procéder à la dissolution ou à la suspension d'une organisation par voie administrative est une condition nécessaire pour assurer le respect de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, cette garantie de procédure ne constitue pas forcément une condition suffisante: en effet, aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la législation ne doit pas « porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues... ». Il apparaît donc que, là encore, la portée des garanties dont jouissent les organisations syndicales contre une suspension ou une dissolution arbitraire est susceptible de varier considérablement selon les libertés dont bénéficient, en fait, les habitants d'un pays.

80. Il ressort également des informations disponibles que, dans certains cas, la radiation de l'enregistrement d'une organisation peut avoir un résultat identique à une suspension ou même à une dissolution. Néanmoins, il est clair que la portée d'une telle mesure de radiation varie,

[146] Voir ci-dessus, paragr. 33.

[147] Voir ci-dessus, paragr. 34.

[148] Union sud-africaine (loi sur la conciliation n° 28, de 1956, art. 80).

[149] Salvador (décret n° 353, de 1951: exposé des motifs). La situation est identique à Ceylan, en ce qui concerne les organisations de fonctionnaires publics; le gouvernement indique, dans son rapport, qu'il a décidé de modifier sur ce point l'ordonnance sur les syndicats, afin de permettre aux organisations de fonctionnaires de se fédérer entre elles.

[150] Voir ci-dessus, paragr. 35.

[151] Voir ci-dessus, paragr. 40.

[152] C'est le cas notamment, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada (législation fédérale), Danemark, Finlande, France, République de Guinée, Honduras (l'adhésion doit seulement faire l'objet d'une déclaration), Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Maroc, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tunisie, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *France:* tous les territoires non métropolitains; *Royaume-Uni:* Sainte-Hélène (où la législation du Royaume-Uni est applicable *mutatis mutandis*). Sauf exceptions (voir notamment à la fin du paragr. 78), il semble que, dans la plupart des territoires du Royaume-Uni, aucune disposition législative ne s'oppose à l'adhésion des organisations aux organisations internationales.

[153] Voir ci-dessus, paragr. 69 et 70.

[154] Voir ci-dessus, paragr. 33.

[155] *Etats Membres:* Brésil (loi n° 2802, du 18 juin 1956), Chine (loi sur les syndicats, art. 34), Turquie (loi de 1947, art. 5). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Bornéo du Nord, Brunéi (loi n° 15 de 1951), Hong-kong (ordonnance n° 8, de 1948, art. 14), Sarawak (ordonnance n° 7, de 1950, art. 4).

[156] Portugal (décret-loi n° 23050, du 23 septembre 1933, art. 10).

d'une part, selon que l'enregistrement constituait ou non une formalité nécessaire à l'organisation pour être en mesure d'atteindre ses objectifs (voir ci-dessus, paragr. 25 à 34) et, d'autre part, selon les motifs pour lesquels une telle décision peut être prise. C'est pourquoi, les informations disponibles en ce qui concerne la radiation des organisations seront examinées en même temps que celles qui se rapportent à la suspension et à la dissolution proprement dites.

81. *Suspension des organisations.* — D'après les informations disponibles, la suspension par voie administrative ne semble pas possible dans la presque totalité des pays considérés [157]. Dans certains de ces pays, le pouvoir de suspension est attribué aux autorités judiciaires dans les cas où les organisations enfreindraient la législation nationale, qui, elle-même, ne semble contenir aucune disposition susceptible de porter atteinte aux garanties prévues par les conventions. Dans d'autres pays, la suspension ou la radiation de l'enregistrement des organisations peut être prononcée par une autorité administrative ou quasi administrative, mais, d'une part, cette décision peut faire l'objet d'un recours judiciaire et, d'autre part, les motifs pour lesquels cette décision peut être prise ne semblent pas susceptibles de restreindre les droits et garanties dont jouissent les organisations [158]. Dans d'autres cas, la décision de suspension est sans effet si dans un délai assez bref elle n'a pas été confirmée par l'autorité judiciaire [159], ou si les tribunaux judiciaires ne sont pas immédiatement saisis d'une demande de dissolution [160]. Enfin, dans certains cas, il semble qu'il existe une possibilité de suspension administrative plus ou moins limitée dans le temps [161].

82. *Dissolution des organisations.* — Dans la majorité des pays pour lesquels les informations étaient disponibles, la dissolution ne peut être prononcée que par l'autorité judiciaire et les motifs pour lesquels cette décision peut être prise, aux termes de la législation en vigueur, ne semblent pas susceptibles de porter atteinte aux droits et garanties prévus par les conventions en faveur des organisations syndicales et de leurs membres [162]. C'est ainsi que, dans certains pays, la dissolution des organisations résulte de leur radiation de l'enregistrement par l'autorité compétente, mais il semble que cette décision ne puisse être prise qu'en cas de violation par l'organisation de la loi sur les syndicats (qui ne semble contenir aucune disposition susceptible de porter atteinte aux droits et garanties prévues ou de ses propres statuts et, qu'en outre, la décision puisse toujours faire l'objet d'un recours judiciaire [163]. Dans certains cas, la dissolution est précédée d'une mesure de suspension prise par l'autorité administrative compétente, mesure qui a pour effet de saisir immédiatement l'autorité judiciaire (ou qui, à peine de nullité, doit être déférée immédiatement à cette autorité); c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de décider s'il convient ou non de procéder à la dissolution; en cas de décision négative, la mesure de suspension semble être automatiquement rapportée [164].

83. Dans les pays où les membres fondateurs d'organisations syndicales de base doivent obtenir une autorisation préalable ou accomplir des formalités équivalentes, l'autorité chargée de procéder à l'enregistrement ou d'approuver les statuts peut prononcer la dissolution [165]; de même, lorsque les organisations syndicales de base doivent obligatoirement être enregistrées auprès d'organisations intersyndicales supérieures, il apparaît que ce sont ces organismes qui, en prononçant la radiation de l'enregistrement, mettent fin à l'existence légale de l'organisation [166]. Là encore, il convient de signaler que dans tous les pays considérés il existe une seule organisation intersyndicale qui, dans chaque cas, a des liens très étroits avec le parti politique au pouvoir. Enfin, dans un certain nombre de pays, il semble que la dissolution puisse être prononcée par l'autorité administrative ou par le gouvernement [167].

Protection des organisations contre les actes d'ingérence des organisations les unes à l'égard des autres.

84. Selon l'article 11 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les Etats doivent « prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ». L'un des aspects de cette protection est précisé par l'article 2 de la conven-

[157] C'est le cas, notamment, des *Etats Membres* suivants: Belgique, Canada, France, République de Guinée, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Tunisie. *Territoires non métropolitains: France:* tous les territoires non métropolitains; *Royaume-Uni:* île de Man, Sainte-Hélène.

[158] *Etats Membres:* Ceylan, Inde, Pakistan, Soudan. *Territoires non métropolitains: Italie:* territoire sous tutelle de Somalie (ordonnance n° 2, de 1954, art. 3, et ordonnance n° 5, de 1956, art. 1); *Royaume-Uni:* la plupart des territoires (il semble, en effet, que la radiation de l'enregistrement ne conduit à la dissolution que si elle est confirmée par la Cour suprême, ou si elle n'a pas fait l'objet d'un recours dans les délais prévus). Il semble en être de même aux îles Cook *(Nouvelle-Zélande).*

[159] Cuba (loi de 1888 sur les associations, art. 12).

[160] *Etats Membres:* Autriche (art. 28 de la loi de 1951); Danemark (Constitution, art. 78, 3)); Finlande (loi de 1919, art. 21); Islande (art. 73 de la Constitution). *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé (Constitution, art. 78), Groenland *(ibid.).*

[161] *Etats Membres:* Brésil (Code du travail, art. 553); Haïti (la loi de 1947, art. 76); Nouvelle-Zélande (loi sur la conciliation et l'arbitrage de 1954). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Kenya (ordonnance n° 23, de 1952, art. 17).

[162] C'est le cas, notamment, des *Etats Membres* suivants: Belgique, Canada (législation fédérale), Danemark, Finlande, France, République de Guinée, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Tunisie, Uruguay. *Territoires non métropolitains: Danemark:* îles Féroé, Groenland; *France:* tous les territoires non métropolitains; *Royaume-Uni:* Guernesey, Jersey, île de Man, Sainte-Hélène.

[163] C'est le cas des pays mentionnés dans la note 158 au paragr. 81, à l'exception, pour les *territoires non métropolitains* du *Royaume-Uni,* de la Jamaïque (où l'appel n'est pas possible dans tous les cas: législation, chap. 382, art. 22) et de la Rhodésie du Sud (idem: loi de 1945, art. 18, 2)).

[164] C'est le cas des pays mentionnés dans les notes 159 et 160 au paragr. 81 ci-dessus.

[165] Voir ci-dessus, paragr. 32.

[166] Voir ci-dessus, paragr. 33.

[167] *Etats Membres:* Biélorussie (Code civil, art. 18); Portugal (décret-loi n° 23050, art. 20), Ukraine (Code civil, art. 18), Union sud-africaine (dans certains cas: loi sur la conciliation dans l'industrie, 1956, art. 12 et 13), U.R.S.S. (Code civil de la R.S.F.S. de Russie, art. 18). *Territoires non métropolitains: Royaume-Uni:* Brunéi (loi de 1948 sur les sociétés, art. 9, 1)).

tion (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, aux termes duquel les organisations professionnelles doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tout acte d'ingérence les unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents, ou leurs membres dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration. Le paragraphe 2 dudit article assimile à des actes d'ingérence la création d'organisations de travailleurs dominées, contrôlées ou soutenues financièrement ou par d'autres moyens par un employeur ou une organisation d'employeurs. Enfin, l'article 3 de cette dernière convention préconise « si nécessaire » l'institution d'organismes appropriés pour assurer la protection des organisations contre les actes d'ingérence [168]. Ici encore, il convient de noter qu'aux termes de son article 6, cette dernière convention « ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics »; néanmoins, il apparaît que tout acte d'ingérence de la part de l'Etat à l'égard des organisations de fonctionnaires contreviendrait en fait aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui est applicable aux fonctionnaires et qui dispose que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des organisations ou à en entraver l'exercice légal.

85. Bien qu'en principe, le premier paragraphe de l'article 2 tende à protéger aussi bien les organisations d'employeurs que les organisations de travailleurs, dans la plupart des cas, les informations disponibles ne se réfèrent pas à la protection des organisations d'employeurs contre des actes d'ingérence. Dans certains cas, néanmoins, la généralité des termes employés dans les rapports permet de penser qu'ainsi que le prévoit la convention, toutes les organisations professionnelles — tant d'employeurs que de travailleurs — bénéficient des mesures de protection prévues par la législation. Les informations disponibles relatives à certains pays, par contre, ne se réfèrent directement qu'à la protection des organisations de travailleurs. Enfin, certains gouvernements indiquent, dans leur rapport, qu'il n'existe aucune protection spéciale pour les organisations d'employeurs [169].

86. Dans un certain nombre de pays, cette protection paraît assurée par des dispositions législatives générales ou spéciales: principes du droit des personnes morales [170], Code pénal [171], la législation sur la liberté d'association [172], dispositions incluses à cet effet dans la législation ou dans les codes du travail [173] (notamment textes réglementant l'enregistrement des organisations ou les conventions collectives, etc.).

87. Il est certain que, dans la mesure où l'initiative d'une plainte contre des actes d'ingérence appartient aux membres mêmes d'une organisation ou à une certaine proportion de ces membres déterminée par la loi, les mesures de contrôle prévues, qui la plupart du temps, sont confiées aux autorités judiciaires, ne semblent pas être de nature à porter atteinte à la liberté d'action des organisations. Cela semble être le cas, notamment, dans les pays où la protection contre les actes d'ingérence est assurée par application des principes du droit des personnes morales.

88. Par contre, il apparaît que la portée des mesures de contrôle prévues est souvent difficile à discerner lorsque, par exemple, il est prévu que les syndicats ne présentent pas les garanties d'indépendance suffisantes peuvent se voir refuser l'enregistrement ou être privés du droit de négocier des conventions collectives. La protection des organisations syndicales contre les actes d'ingérence les unes à l'égard des autres au moyen de contrôles administratifs risque, en effet, de se heurter aux mêmes difficultés déjà signalées ci-dessus à propos du contrôle de la gestion des organisations [174]. Si pareille tutelle de la part de l'Etat peut, dans une certaine mesure, se justifier dans les pays où les syndicats commencent à peine à s'organiser, de telles mesures ne devraient avoir, semble-t-il, qu'un caractère transitoire et être abrogées dès que les circonstances le permettent.

89. Dans un certain nombre de pays, il apparaît qu'il n'existe aucune disposition de caractère législatif destinée à assurer la protection des organisations contre les actes d'ingérence les unes à l'égard des autres et que les garanties prévues par la convention résultent d'une situation de fait: certains gouvernements indiquent à cet égard dans leur rapport que la puissance et le développement des organisations syndicales ou la maturité des dirigeants syndicaux suffisent à mettre ces organisations à l'abri de tout acte d'ingérence [175]. Dans certains pays, cette situation de fait est en outre consacrée dans une sorte de charte contractuelle qui détermine les rapports devant exister entre les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, et qui, depuis de nombreuses années, sert de base à toutes les négociations collectives [176].

90. Enfin, il paraît difficile de savoir dans quelle mesure des actes d'ingérence sont possibles — et dans quel sens de tels actes d'ingérence pourraient se produire — dans les pays où les employeurs ou les directeurs des entreprises appartiennent aux mêmes organisations que les travailleurs des entreprises qu'ils dirigent [177].

---

[168] Voir ci-dessus, note 95.

[169] C'est le cas, notamment, du Canada (législation fédérale).

[170] Grèce, Italie, Suisse, Turquie.

[171] Inde.

[172] Belgique, Finlande, Japon, Turquie.

[173] *Etats Membres:* République fédérale d'Allemagne, Australie (législation fédérale), Biélorussie, Brésil, Canada (législation fédérale), Colombie, Costa-Rica, Cuba, Etats-Unis (législation fédérale et celle de la moitié des Etats), Finlande, France, République de Guinée, Honduras, Japon, Nicaragua, Philippines, Turquie, Ukraine, U.R.S.S. *Territoires non métropolitains: France:* Algérie (Code du travail, livre I, art. 31, *f*)), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*, Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 73), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*, *Etats-Unis:* Hawaii, Porto Rico.

[174] Voir ci-dessus, paragr. 63 et 64.

[175] Autriche, Ghana, Israël, Fédération de Malaisie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Tunisie, Viet-Nam.

[176] Danemark, Norvège, Suède. Une situation similaire semble exister au Maroc moyennant l'application, par les organisations, des « recommandations » du Conseil supérieur des conventions collectives.

[177] Biélorussie, Espagne, Portugal (pour certaines branches d'activité), Ukraine, U.R.S.S.

C. Droits et garanties des organisations supérieures

91. Selon l'article 6 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les fédérations et les confédérations doivent bénéficier des mêmes droits et garanties que ceux qui sont prévus par ce texte en faveur des organisations de base. Il ressort des informations disponibles que, dans la quasi-totalité des pays considérés, les dispositions applicables aux organisations de base s'appliquent également aux fédérations et confédérations.

92. Si l'on se réfère à l'analyse qui précède, on constate que, dans un grand nombre de pays, les fédérations et les confédérations peuvent librement élaborer leurs statuts et règlements administratifs, élire leurs représentants, organiser leur gestion et leur activité, formuler leur programme d'action et s'affilier à des organisations internationales; en outre, qu'elles ne sont pas susceptibles d'être suspendues ou dissoutes par voie administrative et qu'elles bénéficient d'une protection adéquate contre les actes d'ingérence de la part d'autres organisations.

93. Dans un certain nombre d'autres pays, les restrictions imposées aux organisations de base s'appliquent également aux fédérations et aux confédérations. Il en résulte que, dans certains cas, les statuts de ces organisations intersyndicales doivent faire l'objet d'une approbation [178]; qu'elles ne peuvent, pour divers motifs, choisir certaines personnes comme dirigeants, par exemple, si celles-ci n'appartiennent pas à la profession [179] ou en raison des opinions politiques de ces personnes [180], que la gestion de ces organisations intersyndicales fait l'objet d'un contrôle plus ou moins strict [181]; que leurs activités et leurs possibilités d'action sont plus ou moins restreintes [182]; qu'elles peuvent être suspendues ou dissoutes par voie administrative [183]; qu'enfin, elles ne peuvent librement adhérer à des organisations internationales [184].

94. Enfin, dans quelques pays, les organisations intersyndicales semblent être soumises à des règles plus strictes que les organisations syndicales de base. C'est ainsi que, dans un pays, les fédérations créées par les syndicats d'entreprise ou par les syndicats de travailleurs agricoles ne peuvent avoir que des objectifs culturels ou de bienfaisance [185]. Dans deux pays, les fédérations et confédérations semblent être soumises à des contrôles financiers plus stricts que les organisations de base [186]. Dans certains pays, les organisations intersyndicales ne peuvent déclarer ni la grève ni le lock-out [187]. Enfin, dans un pays, il semble que le ministre compétent puisse, dans certains cas, prononcer la radiation de l'enregistrement des fédérations ou confédérations, c'est-à-dire, en fait, leur dissolution [188]. Il convient également de rappeler que dans un pays, il est interdit aux organisations syndicales de constituer des fédérations et des confédérations [189].

[178] Voir ci-dessus, paragr. 54.
[179] Voir ci-dessus, paragr. 60 et 61.
[180] Voir ci-dessus, paragr. 62.
[181] Voir ci-dessus, paragr. 64.
[182] Voir ci-dessus, paragr. 67, 68, 69 et 71.
[183] Voir ci-dessus, paragr. 81 et 82.
[184] Voir ci-dessus, paragr. 78.
[185] Chili.
[186] Egypte et Turquie.
[187] Colombie (art. 434 du Code du travail), Honduras (décret-loi n° 101, du 6 juin 1955, art. 33).

Chapitre II: Négociations et conventions collectives

95. Des dispositions plus ou moins détaillées relatives aux négociations collectives et aux conventions collectives figurent dans la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, dans la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, et dans la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951. Comme on l'a déjà vu (voir ci-dessus paragr. 11), le champ d'application de ces deux conventions ne s'étend pas à tous les travailleurs que vise la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Quant à la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, elle ne contient aucune disposition définissant son champ d'application quant aux travailleurs. Il ne semble pourtant pas qu'il faille déduire de ce qui précède que les organisations syndicales de certains de ces travailleurs, par exemple, de fonctionnaires publics, ne peuvent négocier au nom de leurs membres pour défendre et promouvoir les intérêts de ceux-ci; comme on l'a vu plus haut, dans de nombreux pays, les fonctionnaires peuvent librement créer des organisations syndicales qui les représentent auprès de leurs administrations.

96. La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, préconise, dans son article 4, l'adoption, lorsque cela paraît nécessaire, de mesures appropriées aux conditions nationales en vue d'encourager et de promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et leurs organisations, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi. La convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, dispose, dans son article 3, que toutes mesures pratiques et possibles doivent être prises pour assurer aux organisations syndicales représentant les travailleurs intéressés le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs et avec des organisations d'employeurs. Elle prévoit, en outre, dans ses articles 5, 6 et 7, que les procédures d'examen et de règlement des conflits doivent être aussi simples et aussi rapides que possible et que les représentants des travailleurs et des employeurs doivent y être associés. En outre, dans son article 4, elle prévoit la consultation et la collaboration des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs à l'institution et à l'application des dispositions destinées à assurer la protection des travailleurs et l'observation de la législation du travail. Quant à la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, elle traite successivement de la procédure de négociation collective, de la définition des conventions collectives, de leurs effets, de leur extension, de leur interprétation et du contrôle de leur application, ainsi que de diverses autres questions (mesures de publicité, etc.).

[188] Union sud-africaine (loi n° 28, de 1956, art. 80).
[189] Voir ci-dessus, paragr. 75.

97. Il ressort des informations disponibles, et notamment des informations fournies sur l'application de la convention sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, que, souvent, les procédures de règlement des conflits, et parfois même les procédures d'examen des conflits, sont en grande partie d'origine contractuelle et ne constituent qu'un des aspects des procédures de négociation volontaire de conventions collectives. En outre, les accords auxquels aboutissent les parties au cours, ou au terme, d'une procédure de règlement d'un conflit collectif sont généralement assimilés à des conventions collectives normalement conclues. Il apparaît donc qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, de faire une distinction tranchée entre les procédures d'élaboration des conventions collectives, d'une part, et les procédures d'examen et de règlement des conflits, d'autre part: ces deux types de procédure, bien que parfois nettement distincts dans les systèmes de certains pays, peuvent tous deux être considérés, aux fins d'un examen comparatif international, comme rentrant dans le cadre général des procédures de négociation collective, ce terme étant alors pris dans son sens le plus large [190]. En conséquence, il apparaît que les informations disponibles peuvent être analysées en examinant successivement les trois questions suivantes: procédures de négociation collective, portée des conventions collectives et application de ces conventions. Enfin, en ce qui concerne les territoires non métropolitains, il sera possible d'analyser les informations disponibles sur la collaboration des organisations d'employeurs et de travailleurs et leur consultation en vue de l'adoption et de l'application des dispositions destinées à assurer la protection des droits et l'observation de la législation du travail.

A. Procédures de négociation collective

98. Ni les deux conventions considérées ni la recommandation ne déterminent avec précision les procédures qui doivent être adoptées ou suivies pour les négociations collectives. Dans son paragraphe 1, la recommandation prévoit que des systèmes adaptés aux circonstances devraient être établis, par voie contractuelle ou législative, soit pour la négociation, la conclusion, la revision et le renouvellement des conventions collectives, soit en vue d'assister les parties dans ce domaine. Il convient donc d'examiner, en premier lieu, de quelle manière (contractuelle ou législative) les procédures de négociation collective sont établies et, en second lieu, en quoi consistent ces procédures.

Mode d'établissement de la procédure.

99. Comme la Commission l'a déjà noté en 1956, d'après la recommandation, la procédure de négociation collective peut être établie par voie contractuelle ou par voie législative. Cela ne signifie naturellement pas que l'une de ces méthodes devrait être adoptée par un pays à l'exclusion de l'autre; en fait, dans de nombreux pays, les deux systèmes coexistent. Il est donc impossible de tracer une démarcation entre les pays où la procédure de négociation collective est établie par voie contractuelle et ceux où elle est établie par voie législative. Il semble, toutefois, que l'on puisse, *grosso modo*, classer les différents pays en trois groupes: les pays où la forme contractuelle est dominante; ceux où la forme contractuelle et la forme législative existent parallèlement ou se complètent; enfin, ceux où la procédure de négociation collective est essentiellement établie par voie législative.

100. *Formes contractuelles dominantes.*—Un exemple typique de procédure contractuelle de négociation collective est fourni par un pays où les organisations de travailleurs et d'employeurs ont elles-mêmes établi un réseau de commissions mixtes ou d'organismes analogues, au niveau local, régional et national et où l'on attache une importance toute particulière aux clauses des conventions collectives qui traitent des procédures de négociation [191]. Dans un certain nombre d'autres pays, les intéressés ont adopté une méthode différente pour obtenir un résultat analogue: le point de départ est constitué par un accord national de base par lequel les organisations centrales de travailleurs et d'employeurs déterminent les principes qui doivent être suivis dans les négociations collectives, principes qui sont ultérieurement incorporés dans les conventions collectives elles-mêmes [192]. Des dispositions de caractère essentiellement contractuel pour l'établissement de méthodes de négociation collective — les mécanismes officiels n'étant appelés qu'à jouer un rôle secondaire et la législation se bornant le plus souvent à fournir un cadre juridique aux conventions collectives — se rencontrent également dans un certain nombre d'autres pays [193].

101. *Systèmes mixtes.* — Dans la plupart des pays, il existe à la fois des procédures de négociation collective établies par voie contractuelle et des procédures établies par voie législative. Le rôle joué, respectivement, par l'une ou l'autre de ces deux formes de procédure varie beaucoup selon les pays. De manière générale, il apparaît que, dans les pays considérés, l'objectif assigné aux diverses dispositions législatives en vigueur à cet égard est toujours d'encourager de libres négociations entre employeurs et travailleurs ou entre leurs organisations respectives; en outre, ces dispositions législatives n'ont pas pour effet d'empêcher les parties de conclure directement des conventions sans avoir recours aux procédures officielles ni de prévoir, dans ces conventions, des procédures de négociation. De manière générale, toutes ces procédures établies par voie législative visent, soit à assister les parties dans les négociations, soit à les aider à établir elles-mêmes des procédures de négociation. En outre, dans certains cas,

[190] La Commission n'ayant pas été appelée à examiner la suite donnée à la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, ses constatations seront essentiellement centrées sur les conventions collectives.

[191] Royaume-Uni. Une tendance analogue se dessine dans un certain nombre de territoires non métropolitains, dont le Royaume-Uni assume les relations internationales: selon les indications fournies dans les rapports, les fonctionnaires des services locaux du travail s'attachent à encourager les employeurs et les travailleurs à établir, dans des conventions collectives, des procédures de négociation collective.

[192] Danemark (accord de septembre 1899 et règlement général du 21 décembre 1956), Norvège (convention nationale de 1935), Suède (accord de base de 1938).

[193] C'est le cas, par exemple, dans la République fédérale d'Allemagne, aux Etats-Unis, dans l'Inde, en Irlande, au Pakistan, en Suisse.

il apparaît que les dispositions normatives ne font que reconnaître, sur le plan législatif, les méthodes existantes. Il semble, toutefois, que l'on puisse distinguer entre trois systèmes principaux différents.

102. Dans un certain nombre de pays, il n'existe pas, semble-t-il, de procédure permanente de négociation collective établie par la loi. La législation nationale prévoit simplement que, le cas échéant, le gouvernement ou les organes compétents de l'administration du travail peuvent, lorsque cela est nécessaire, établir des procédures destinées à aider les travailleurs et les employeurs dans leurs négociations [194].

103. Dans d'autres pays, la législation prévoit la création de commissions ou de conseils mixtes dans toutes les professions ou dans la plupart d'entre elles et, dans le cadre de ces organismes permanents, les organisations intéressées peuvent librement conclure — et ont en fait conclu — des conventions collectives qui couvrent la majorité des travailleurs [195].

104. Enfin, dans certains pays, en dehors des procédures établies par voie contractuelle, il apparaît que l'utilisation par les organisations professionnelles des procédures établies par la loi est soumise à la condition préalable de l'enregistrement, qui, s'il leur confère certains privilèges (notamment la possibilité d'obtenir l'exclusivité de la représentation des travailleurs considérés), a également pour conséquence que les organisations enregistrées doivent renoncer à avoir recours à la grève ou au lock-out comme moyen d'action [196].

105. *Systèmes essentiellement législatifs.* — Dans un certain nombre de pays, les autorités, désirant encourager les travailleurs et les employeurs et leurs organisations respectives à fixer les conditions de travail et de salaire au moyen de conventions collectives, ont établi à cet effet un cadre législatif comportant des dispositions très détaillées relatives à la fois aux négociations collectives, à l'effet des conventions collectives et aux procédures de règlement des différends [197].

106. Enfin, dans certains autres pays, la législation prescrit la conclusion de conventions collectives destinées à préciser et à concrétiser l'application de normes législatives [198].

Méthodes utilisées.

107. Dans les pays où les procédures de négociation collective sont, de manière prédominante, établies sur une base contractuelle, les conventions collectives prévoient certaines règles procédurales (délais, avis, etc.), et la constitution de commissions mixtes pour les négociations. En outre, dans certains de ces pays, les clauses de sécurité syndicale (*closed shop, union shop*, etc.) sont parfois insérées dans des conventions collectives [199].

108. Dans les pays à systèmes mixtes, la loi prévoit également, parfois, des règles procédurales, l'établissement de commissions mixtes, permanentes ou non, avec, dans certains cas, l'assistance de fonctionnaires du travail, etc.

109. Parmi les mesures destinées à assister les parties dans la négociation de conventions collectives, certaines législations prévoient des règles destinées à déterminer le caractère représentatif de la ou des organisations habilitées à négocier au nom de l'ensemble des travailleurs. Dans certains cas, il est expressément prévu que la reconnaissance du caractère représentatif peut viser à la fois plusieurs organisations [200]. Dans d'autres cas, il est prévu expressément qu'une seule organisation peut être reconnue aux fins de négociations collectives pour une industrie ou une région déterminée [201]; la décision de reconnaissance a, parfois, une portée générale (plan régional ou industriel) et, parfois, une portée limitée à une entreprise déterminée, voire à un établissement ou à une section d'établissement. Enfin, dans certains pays, la législation prévoit qu'il ne peut y avoir qu'un seul organisme représentant les travailleurs dans chaque entreprise, mais n'établit aucune règle précisant la manière dont cette organisation sera choisie [202], sans doute en raison du fait que toutes les organisations syndicales doivent être affiliées à une organisation intersyndicale et qu'il n'existe qu'une seule organisation intersyndicale dans chacun de ces pays.

110. Il convient, enfin, de souligner que, dans un grand nombre de pays, les procédures de négociation collective établies — soit par voie contractuelle, soit par voie législative — en vue de l'adoption de conventions collectives tendent, en fait, souvent à jouer également le rôle des procédures de conciliation. Inversement, dans de nombreux cas, les organismes de conciliation créés par la loi doivent notamment aider les parties qui n'arrivent pas à se mettre d'accord au cours des négociations

[194] C'est le cas, par exemple, pour les *Etats Membres* suivants: France (art. 31 *f)*, livre I, du Code du travail), République de Guinée (loi de 1952, art. 73), Honduras (art. 3 du décret-loi du 14 mars 1955), Inde (loi de Bombay de 1946 sur les relations professionnelles), Irlande (parties IV et V de la loi de 1946 sur les relations professionnelles), Japon (art. 20 et suiv. de la loi n° 174, de 1949), Maroc (art. 20 et 22 du dahir du 17 avril 1957), Philippines (art. 20 et suiv. de la loi du 17 juin 1953), Viet-Nam (art. 77 du Code du travail de 1956). C'est le cas également pour les *territoires non métropolitains* suivants: *France:* Algérie (Code du travail, livre I, art. 31 *b)*), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid)*, Réunion *(ibid.)*, Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 73), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[195] C'est le cas, par exemple, en Belgique (décret-loi du 5 juin 1945), au Luxembourg (décret grand-ducal du 6 novembre 1945), aux Pays-Bas (décret du 5 octobre 1945), en Union sud-africaine (art. 18 et suiv. de la loi n° 36, de 1937, en ce qui concerne les travailleurs non indigènes seulement).

[196] C'est le cas, notamment, en Australie et en Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation professionnelle et l'arbitrage).

[197] C'est le cas, semble-t-il, dans de nombreux pays de l'Amérique latine.

[198] C'est le cas, notamment, en Biélorussie, Ukraine et U.R.S.S.

[199] Voir notamment ci-dessus, paragr. 38.

[200] C'est le cas, par exemple, en France (art. 31 *e)*, du livre I du Code du travail) et dans tous les territoires non métropolitains de la France (cf. Code du travail de 1952, art. 73).

[201] C'est le cas, par exemple, au Canada (art. 7 et suiv. de la loi de 1948 sur les relations industrielles et les enquêtes en cas de conflit), aux Etats-Unis (art. 10 (9) de la loi de 1947 sur les relations entre employeurs et travailleurs), au Mexique (art. 43 du Code du travail de 1931), en Nouvelle-Zélande (art. 60 et suiv. de la loi de 1954 sur la conciliation professionnelle et l'arbitrage).

[202] C'est le cas, par exemple, en Biélorussie (Code du travail, art. 157), en Ukraine (idem), en U.R.S.S. (Code du travail de la R.S.F.S. de Russie, art. 157).

concernant l'établissement d'une convention collective [203]; dans d'autres pays, la compétence des organismes de conciliation s'étend à tous les conflits en général et, notamment, aux conflits survenant en cours de négociation [204].

B. Portée des conventions collectives

111. La recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, contient, dans sa partie II, une définition des conventions collectives, dans ses parties III et IV, des dispositions relatives aux effets des conventions collectives et, dans sa partie V, des dispositions relatives à l'extension des conventions collectives. L'analyse des informations disponibles sera faite successivement à l'égard de chacun de ces points.

Définition des conventions collectives.

112. La recommandation définit les conventions collectives comme des accords écrits relatifs aux conditions de travail et d'emploi conclus entre un employeur ou un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations représentatives de travailleurs ou, en l'absence de telles organisations, des représentants des travailleurs intéressés, d'autre part.

113. Dans la plupart des pays considérés, la définition donnée dans la législation nationale est conforme à celle de la recommandation; dans les pays où il n'existe aucune définition législative de ces termes, les conventions collectives qui sont en fait passées entre employeurs et travailleurs correspondent à cette définition. Dans certains pays, il existe néanmoins des différences; certaines portent sur les personnes ou les organisations qui peuvent être parties à une convention collective, d'autres sur le contenu de ces conventions collectives.

114. *Parties aux conventions collectives.* — En ce qui concerne les travailleurs, la différence la plus fréquente réside dans le fait que la législation ne prévoit pas qu'en l'absence d'organisations de travailleurs, les représentants des travailleurs intéressés peuvent conclure des conventions collectives [205]. Cette exclusion implicite de la possibilité qu'ont les représentants des travailleurs intéressés de passer des conventions collectives s'explique sans doute dans les pays de droit écrit par la nécessité de donner à la convention collective une définition différente de celle des contrats individuels et, dans certains cas, du fait de l'interdiction de la stipulation pour autrui; elle présente évidemment des inconvénients dans les pays où les organisations syndicales n'ont pas atteint un niveau suffisant de développement: d'une part, l'établissement de conventions collectives est impossible et, d'autre part, il est permis de penser que, lorsqu'il n'existe pas d'organisations syndicales, le fait que certains travailleurs sont désignés par leurs camarades pour les représenter dans les négociations collectives peut favoriser la création d'un syndicat. Toutefois, il ne semble pas qu'il faille exagérer la portée de ces conséquences: en effet, dans les pays où la législation ne contient pas de dispositions limitant les droits et garanties nécessaires pour assurer la liberté syndicale, on assiste plutôt à une prolifération du nombre des syndicats [206].

115. En ce qui concerne les employeurs, une différence avec la recommandation peut résulter, soit du fait que la loi ne prévoit pas la conclusion de conventions collectives par un employeur pris individuellement [207], soit du fait qu'il n'existe pas d'organisation d'employeurs dans les pays considérés, ce qui, dans certains cas, résulte, comme on l'a vu, des dispositions de la loi [208]. Enfin, une mention spéciale doit être faite d'un cas où les conventions collectives sont conclues au nom des employeurs et des travailleurs au sein d'une même organisation [209].

116. *Contenu des conventions collectives.* — Il ressort des informations disponibles que, dans un nombre important de pays, il n'existe aucune disposition législative restreignant de quelque manière la liberté des parties contractantes d'insérer dans les conventions collectives les questions d'intérêt mutuel qu'elles désirent régler par cette procédure [210]. Dans un certain nombre de pays, toutefois, la législation établit en quelque sorte une norme minimum en spécifiant, par exemple, que les conventions collectives doivent contenir des clauses traitant certaines questions telles que les salaires, le licenciement, les procédures de règlement des différends ou des clauses formelles, mais ces énumérations n'ont pas un

[203] C'est le cas, notamment, en Grèce (art. 9 de la loi n° 30, de 1955), à Haïti (loi du 23 octobre 1943), en Irlande (parties IV et V de la loi sur les relations professionnelles de 1946), en Israël (loi de 1957 sur les règlements des conflits du travail), au Royaume-Uni (loi sur la conciliation de 1896).

[204] C'est le cas, par exemple, au Brésil (art. 660 du Code du travail), en Finlande (loi n° 570, de 1946), dans la République arabe unie (Egypte: décret-loi n° 318, de 1952).

[205] C'est le cas, par exemple, pour les *Etats Membres* suivants: République arabe unie (Egypte: art. 1 de la loi n° 97, de 1950), Costa-Rica (art. 54 du Code du travail de 1943), République dominicaine (art. 92 du Code du travail de 1943), France (Code du travail, titre I, art. 31 *a)*), République de Guinée (Code du travail de 1952, art. 68), Indonésie (art. 1 de la loi n° 21, de 1954), Japon (art. 14 de la loi n° 174, de 1949), Mexique (art. 42 du Code du travail de 1931), Nicaragua (art. 22 du Code du travail de 1945), Thaïlande (art. 112 de la loi du 1er novembre 1942), Viet-Nam (art. 70 du Code du travail de 1956). C'est le cas, également, pour un certain nombre de *territoires non métropolitains: France:* Algérie (Code du travail, titre I, art. 31 *a)*), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*, Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 68), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[206] Voir notamment à ce sujet le rapport de la Commission des relations entre employeurs et travailleurs à la quatrième Conférence régionale asienne (I.L.O.: *Record of Proceedings*, Forth Asian Regional Conference, New-Delhi, November 1957 (Genève, B.I.T., 1958), annexe VI, pp. 183-189), et B.I.T.: *Les problèmes du travail en Afrique*, Etudes et documents, nouvelle série, n° 48 (Genève, 1958), chap. VIII.

[207] Autriche (loi du 26 février 1947, art. 2); Brésil (Code du travail de 1953, art. 66).

[208] C'est le cas, par exemple, en Biélorussie, en Ukraine et en U.R.S.S. (voir ci-dessus, paragr. 24).

[209] Espagne (art. 6 de la loi du 28 avril 1958).

[210] C'est le cas, par exemple, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Suède.

caractère limitatif [211]. En fait, il apparaît qu'il existe une grande variété dans le contenu des conventions collectives, qui, tantôt, contiennent des dispositions très détaillées couvrant un ensemble de questions relatives aux conditions de travail, aux relations professionnelles, etc., d'une industrie ou d'une profession considérée, tantôt, ne traitent que d'un problème particulier comme, par exemple, celui des congés payés; il arrive même fréquemment que ces deux types de conventions collectives existent côte à côte dans un même pays.

117. Il ressort également des informations disponibles que, même lorsque ceci n'est pas prévu expressément dans la législation, une convention collective ne saurait contenir de clauses incompatibles avec la légalité et, notamment, avec certaines dispositions d'ordre public [212]. De même, très souvent, les conventions collectives ne peuvent pas fixer des taux de salaires inférieurs aux taux de salaires minima fixés selon d'autres procédure [213].

118. Dans certains pays, la législation a l'effet plus restrictif sur la liberté des parties de fixer le contenu de leurs conventions collectives. C'est ainsi que, dans un pays, le ministre compétent peut refuser son approbation à une convention collective si elle contient des dispositions qui vont à l'encontre de la politique économique et sociale du gouvernement [214]; dans un autre pays, il est spécifié que les conventions collectives ne peuvent pas contenir de clauses contraires à la politique économique de l'Etat et que le projet de convention collective doit être établi par les services publics [215]; dans d'autres pays encore, les conventions ne peuvent contenir de clauses portant sérieusement préjudice à l'économie nationale [216]; dans un autre pays [217], les taux de salaires figurant dans les conventions ne doivent pas être inférieurs à un minimum ni supérieurs à un maximum fixés par un comité national; enfin, dans un certain nombre de pays, les conventions collectives ne peuvent contenir de clauses relatives aux taux des salaires, qui sont fixés par le plan économique, mais doivent, par contre, contenir des dispositions sur les normes de rendement individuel et collectif destinées à permettre d'atteindre les objectifs fixés par le plan ou même de les dépasser [218].

Effet des conventions collectives.

119. La partie III de la recommandation indique comment le caractère obligatoire des conventions collectives devrait être appliqué, et elle décrit l'effet que les conventions collectives devraient avoir sur les contrats de travail individuels et la mesure dans laquelle les dispositions différant de celles d'une convention collective doivent être maintenues dans les contrats de travail. Il convient donc d'examiner successivement: la force obligatoire des conventions collectives entre les parties; la force obligatoire des conventions collectives à l'égard des travailleurs qui ne sont pas membres de l'organisation syndicale partie à la convention collective; et, enfin, l'effet des conventions collectives sur les contrats individuels.

120. *Force obligatoire à l'égard des parties.* — Il ressort des informations disponibles que la principale différence existant entre les divers pays trouve son origine dans les systèmes juridiques en vigueur dans ce pays: pays de droit coutumier *(common law)* ou pays de droit écrit. Dans les pays de *common law*, où les conventions collectives n'ont aucun fondement législatif, ces accords ont simplement le caractère de *gentlemen's agreement*, qui sert de base aux contrats individuels. Ce système existe seul dans un certain nombre de pays [219]; il existe également, dans d'autres pays, parallèlement et indépendamment des procédures de négociations collectives établies par voie législative [220].

121. Dans les pays où ces questions sont réglées par voie législative, il est généralement prévu par la loi que les deux parties signataires d'une convention collective et ceux au nom desquels elles ont agi sont liés par cette convention et doivent en assurer l'application et en respecter les termes tant que cet accord reste en vigueur. Dans certains pays, la loi prévoit expressément qu'en cas de manquement à une convention collective par une des parties, l'autre partie peut poursuivre la première en dommages et intérêts [221]. Dans d'autres pays, la convention collective n'a pas les mêmes effets vis-à-vis de l'employeur et vis-à-vis des travailleurs: à l'égard de la direction de l'entreprise, elle constitue une obligation juridique; à l'égard des travailleurs membres du syndicat qui a signé la convention collective, elle constitue une obligation morale et politique [222].

122. *Force obligatoire à l'égard des tiers employés dans l'entreprise.* — L'objet du paragraphe 4 de la recommandation est de résoudre les difficultés d'ordre pratique qui peuvent se présenter dans une entreprise dont l'employeur, lié par une convention collective, se trouve avoir, parmi ses employés, des travailleurs qui ne sont pas membres

[211] C'est le cas, par exemple, pour les *Etats Membres* suivants: Brésil (art. 619 du Code du travail de 1943), France, en ce qui concerne les conventions collectives susceptibles d'extension (art. 31, *c)*, et 31, *g)*, livre I du Code du travail), République de Guinée (art. 70 et 74 de la loi du 12 décembre 1952), Tunisie (art. 16 du décret du 5 novembre 1949). Pour les *territoires non métropolitains: France:* Algérie (Code du travail, livre I, art. 31, *c)*, et 31, *g)*), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*, Afrique équatoriale française (art. 70 et 74 du Code du travail de 1952), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[212] C'est le cas, notamment, des pays énumérés ci-dessus au paragr. 37, où les clauses de sécurité syndicale sont interdites.

[213] Cette question a été traitée en détail dans le rapport de la Commission, en 1958, qui contenait des conclusions générales sur les « Méthodes de fixation des taux de salaires minima ».

[214] Grèce (art. 20, paragr. 2, de la loi n° 3239, de 1955).

[215] Portugal (art. 8 et 26 du décret-loi n° 36173).

[216] Espagne (art. 2 de la loi du 24 avril 1958). Il semble qu'il en soit de même au Brésil (art. 518 du Code du travail).

[217] Pays-Bas.

[218] Biélorussie, Ukraine, U.R.S.S.

[219] Royaume-Uni et la majorité des territoires non métropolitains de ce pays.

[220] C'est le cas, par exemple, des Etats Membres suivants: Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine.

[221] C'est le cas, notamment, parmi les Etats Membres, des Etats-Unis (art. 301 de la loi de 1947).

[222] C'est le cas, notamment, en Biélorussie, en Ukraine et en U.R.S.S.

du syndicat partie à la convention collective considérée. Dans de nombreux pays, la loi prévoit expressément que l'employeur est lié par les termes de la convention collective à laquelle il est partie, même en ce qui concerne ceux de ses travailleurs qui ne sont pas membres de l'organisation contractante [223]. Dans certains cas, toutefois, cette règle n'est applicable que si une certaine proportion de travailleurs de l'entreprise sont membres de l'organisation qui est partie à la convention collective [224] ou si la convention collective n'en dispose pas autrement [225], ou encore s'il en est expressément décidé ainsi par le ministre [226].

123. En l'absence de dispositions législatives spéciales sur cette question, le problème de l'application des conventions collectives aux travailleurs qui ne sont pas membres des organisations qui ont passé ces conventions est fréquemment réglé, soit par des sentences arbitrales, soit sur une base entièrement volontaire par les employeurs eux-mêmes [227]; cette pratique peut être sujette au droit qu'ont les parties contractantes de spécifier dans la convention collective que celle-ci ne sera applicable qu'aux membres des syndicats parties à la convention [228].

124. Dans un certain nombre de pays, le problème de l'application des conventions collectives aux travailleurs qui ne sont pas membres des organisations contractantes ne se pose pas, étant donné que les organisations sont considérées comme représentatives de tous les travailleurs employés dans l'entreprise considérée, alors que, dans certains cas, cela résulte d'une procédure de reconnaissance permettant à tout syndicat de revendiquer la qualité d'agent de négociation collective dans une unité déterminée [229]; dans d'autres cas, cela résulte d'un monopole légal de représentation [230].

125. *Effet des conventions collectives sur les contrats individuels.* — L'effet qu'ont les conventions collectives sur les contrats individuels des travailleurs couverts par la convention est défini de manière différente selon les pays. Dans certains cas, les dispositions législatives spécifient que la convention collective est obligatoire et forme partie intégrante de ces contrats [231]; dans d'autres cas, la loi précise que toute clause d'un contrat qui est moins favorable qu'une clause contenue dans une convention collective est nulle et non avenue et est remplacée par les dispositions correspondantes de la convention collective [232]. Dans d'autres cas encore, les dispositions législatives spécifient que les normes fixées par les conventions collectives constituent des normes minima [233]. Dans certains cas, la loi ne s'oppose pas à ce que les contrats individuels de travail contiennent des clauses contraires aux conventions collectives, à condition que celles-là soient autorisées par la convention collective elle-même [234].

126. La plupart des pays reconnaissent la validité des clauses contenues dans les contrats individuels qui sont plus favorables que celles de la convention collective [235], pour autant qu'il s'agit

[223] C'est le cas des *Etats Membres* suivants: Argentine (loi nº 14250, art. 1), Autriche (loi du 25 février 1947, art. 10), Canada (loi de 1948 sur les relations professionnelles, art. 18), République dominicaine (Code du travail de 1951, art. 109), Finlande (loi nº 436, de 1946, art. 4), France (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Guatemala (Code du travail, art. 51, *b)*), République de Guinée (loi de 1942, art. 72), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 15 et 16), Mexique (Code du travail de 1931, art. 48), Pays-Bas (décret du 5 novembre 1945, art. 17), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 2). *Territoires non métropolitains : France :* Algérie (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*; Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, article 72), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[224] C'est le cas, notamment, pour les *Etats Membres* suivants: République arabe unie (Egypte; loi nº 97, de 1950, art. 14), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 55), Colombie (Code du travail de 1950, art. 471), Japon (loi nº 174, de 1949, art. 17).

[225] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Ceylan (loi de 1950, art. 8, paragr. 2), France (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Honduras (art. 8 du décret du 29 août 1957), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 5 et 13), Viet-Nam (Code du travail de 1956, art. 73). *Territoires non métropolitains : France :* voir liste des territoires énumérés dans la note 223 du paragr. 122.

[226] C'est le cas, par exemple, de l'Indonésie (loi nº 21, de 1954, art. 11).

[227] C'est le cas, par exemple, des Etats-Membres suivants: République fédérale d'Allemagne, Danemark, Etats-Unis, Norvège, Royaume-Uni.

[228] C'est le cas, par exemple, en Belgique et dans l'Inde.

[229] Canada, Etats-Unis.

[230] C'est le cas, par exemple, en Biélorussie (Code du travail, art. 157), Bulgarie, Pologne (loi du 1er juillet 1949, sur les syndicats, art. 5), Ukraine (Code du travail, art. 157) et U.R.S.S. (Code du travail, art. 157).

[231] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Argentine (décret nº 2739, art. 7), Autriche (loi nº 73, de 1947, art. 6), Brésil (Code du travail de 1943, art. 444), Chili (Code du travail de 1931, art. 18), France (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Grèce (loi nº 3239, de 1955, art. 3), (République de Guinée (Code du travail de 1952, art. 72), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 19), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 5). *Territoires non métropolitains : France :* Algérie (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*; Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 72), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

[232] C'est le cas, par exemple, des Etats Membres suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 4), République arabe unie (Egypte: loi nº 97, de 1950, art. 9), Finlande (loi nº 436, de 1946, art. 6), Honduras (décret du 29 août 1957, art. 8), Indonésie (loi nº 21954, art. 9), Japon (loi nº 174, de 1949, art. 16), Pays-Bas (loi du 24 décembre 1927, art. 12, et décret du 5 octobre 1945, art. 17), Suisse (Code des obligations, art. 323 *bis*), Turquie (Code des obligations, art. 311 et 305).

[233] Espagne (loi du 24 avril 1958, art. 3).

[234] Danemark, Suède (loi du 22 juin 1928, art. 4), et Union sud-africaine.

[235] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 4), Argentine (décret nº 2739, art. 7), République arabe unie (Egypte: loi nº 97, de 1950, art. 9), Autriche (loi du 26 février 1947, art. 2), France (Code du travail, livre I, art. 31 *e)*), Grèce (loi nº 3239, de 1955, art. 3), République de Guinée (loi de 1952, art. 72), Honduras (décret du 29 août 1957, art. 8), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 5), Suisse (Code des obligations, art. 323). *Territoires non métropolitains : France :* Algérie (Code du travail, art. 31 e), Guadeloupe *(ibid.)*, Guyane *(ibid.)*, Martinique *(ibid.)*, Réunion *(ibid.)*; Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 72), Afrique occidentale française *(ibid.)*, Cameroun *(ibid.)*, Comores *(ibid.)*, Côte des Somalis *(ibid.)*, Madagascar *(ibid.)*, Nouvelle-Calédonie *(ibid.)*, Polynésie française *(ibid.)*, Saint-Pierre-et-Miquelon *(ibid.)*, Togo *(ibid.)*.

de clauses qui représentent des normes minima de protection. Il existe néanmoins des différences, soit en vertu des conventions collectives elles-mêmes, soit en vertu de dispositions législatives. Certaines dispositions restrictives consistent en ce que les parties à une convention collective peuvent spécifier que ses dispositions seront considérées comme une norme maximum et dans ce cas, naturellement, les contrats individuels ne peuvent pas contenir de clause plus favorable que celle que contient la convention collective [236] ou lorsque la convention collective peut, en vertu d'une clause spéciale à cet effet, interdire toute différence [237]. Dans certains pays, les dispositions législatives interdisant l'insertion, dans les contrats individuels, de dispositions contraires aux conventions collectives sont interprétées comme s'appliquant également aux clauses plus favorables [238]. Enfin, dans un pays, la législation interdit l'insertion dans les contrats individuels de dispositions plus favorables pour le travailleur que celles qui sont prévues dans les conventions collectives approuvées [239].

Extension des conventions collectives.

127. La partie IV de la recommandation prévoit que, lorsque cela paraît approprié, des mesures devraient être prises pour rendre applicables toutes ou certaines dispositions d'une convention collective à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel ou territorial de la convention. Selon les informations disponibles, la législation d'un grand nombre de pays prévoit la possibilité d'étendre des conventions collectives à des tiers qui ne sont pas directement liés à elles en conférant au gouvernement, à un ministre ou à un organisme spécial le pouvoir de rendre une convention collective obligatoire pour tous les employeurs et les travailleurs compris dans le champ d'application professionnel ou territorial de la convention collective considérée [240]. Dans la plupart des cas, les dispositions de la législation exigent, pour l'extension, certaines conditions conformes aux prescriptions du paragraphe 5, alinéa 2, de la recommandation.

128. Les conditions le plus fréquemment exigées se réfèrent au caractère représentatif de la convention collective et, à cet égard, les dispositions exigent, soit que les autorités compétentes estiment que la convention collective considérée présente un intérêt suffisant [241], soit qu'elle ait été conclue par une organisation suffisamment représentative [242], ou encore qu'elle soit applicable à une proportion minimum de travailleurs et même, dans certains cas, d'employeurs de la profession dans la région considérée [243].

129. Dans certains cas, la procédure d'extension des conventions collectives ne peut être suivie qu'à la demande de l'une des parties à la convention collective [244] ou des deux parties à la fois [245] ou encore à la demande d'une organisation représentative ou d'un organisme mixte [246]. Ces dispositions n'excluent pas nécessairement le droit des autorités publiques d'entamer elles-mêmes une procédure d'extension des conventions collectives, lorsqu'elles considèrent cette extension comme souhaitable [247]. Dans un pays, les demandes d'extension de conventions collectives peuvent même émaner de n'importe quel membre d'une organisation qui est partie à une telle convention [248].

---

[236] C'est le cas, par exemple, au Japon.

[237] C'est le cas, par exemple, en Israël (loi sur les conventions collectives de 1957, art. 21 et 22).

[238] C'est le cas, par exemple, en Norvège (loi du 5 mai 1927, art. 3, paragr. 3) et en Suède (loi du 22 juin 1928, art. 3).

[239] Pays-Bas (décret du 5 octobre 1945, art. 17).

[240] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 5), Autriche (loi du 26 février 1947, art. 14), Belgique (décret-loi du 9 juin 1945), Brésil (Code du travail, art. 612), Canada (loi du Québec sur les conventions collectives), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 10), Colombie (Code du travail de 1950, art. 472), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 63), Cuba (décrets présidentiels spéciaux), France (Code du travail, livre I, partie II, art. 31 *f)*), Grèce (loi n° 3239, art. 5, paragr. 2), Guatemala (Code du travail de 1947, art. 54), Inde (loi de Bombay sur les relations dans l'industrie, art. 114, et loi des Provinces centrales et de Berar sur le règlement des conflits professionnels, art. 54), Indonésie (loi n° 21, de 1954, art. 11, paragr. 2), Irlande (loi de 1946 sur les relations dans l'industrie, art. 26), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 25), Japon (loi n° 174, de 1949, art. 18), Luxembourg (arrêté grand-ducal du 6 octobre 1947, art. 22), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 23), Mexique (Code du travail de 1931, art. 58), Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 107), Pays-Bas (loi du 25 mai 1937 et décret du 5 octobre 1945, art. 12), Portugal (décret-loi du 23 septembre 1933, art. 33), Suisse (loi du 28 septembre 1956), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 11), Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 48). *Territoires non métropolitains : France :* tous les territoires non métropolitains.

[241] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Autriche (loi du 26 février 1947, art. 14), Canada (loi du Québec sur les conventions collectives), Irlande (loi de 1946 sur les relations dans l'industrie, art. 27, paragr. 3), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 25), Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 48, paragr. 2).

[242] C'est dans le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Belgique (décret-loi du 9 juin 1945), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 10), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 12).

[243] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 5), Colombie (Code du travail de 1950, art. 472), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 63, *b)*), Grèce (dans certains cas) (loi n° 3239, art. 5, paragr. 2)), Guatemala (Code du travail de 1947, art. 54), Japon (loi n° 174, de 1949, art. 18), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 23), Mexique (Code du travail de 1931, art. 58), Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 106), Pays-Bas (loi du 25 mai 1957, art. 2), Suisse (loi du 28 septembre 1956, art. 2, paragr. 3, sous réserve, cependant, de quelques exceptions), Uruguay (loi n° 9675, de 1937, art. 2).

[244] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 5), Canada (loi du Québec sur les conventions collectives), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits dans l'industrie, art. 10, paragr. 6)), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 63, *d)*), Irlande (loi de 1946 sur les relations dans l'industrie, art. 27), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 26), Japon (loi n° 174, de 1949, art. 18), Luxembourg (arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945, art. 22), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 23), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 12).

[245] C'est le cas, par exemple, en Suisse (loi du 28 septembre 1949, art. 1).

[246] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Autriche (loi n° 76, de 1947, art. 14), Belgique (décret-loi du 9 juin 1945, art. 12), France (Code du travail, livre I, art. 31 *f)*), Pays-Bas (loi du 25 mai 1937, art. 4), Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 48).

[247] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: France (Code du travail, livre I, art. 31 *f)*), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 25), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 23). *Territoires non métropolitains : France :* tous les territoires non métropolitains.

[248] C'est le cas de la Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 105 et 107).

130. Une troisième condition est exigée dans un certain nombre de pays pour l'extension des conventions collectives. Elle a pour objet de sauvegarder les intérêts des tiers et de donner la possibilité aux employeurs et aux travailleurs auxquels la convention, par son extension, deviendrait applicable, de présenter leurs observations. A cet effet, il est prévu, par exemple, que les conventions collectives en question doivent être publiées ou affichées pendant un certain délai [249] ou qu'un organisme consultatif mixte doit être préalablement consulté [250].

131. Dans un certain nombre de pays, il n'a pas été jugé utile de prévoir la possibilité d'étendre par voie législative les dispositions des conventions collectives à tous les travailleurs et employeurs d'une industrie ou d'une région considérée. En général, cela résulte de la conception même, dans ces pays, des conventions collectives, qui sont considérées comme des instruments destinés à régler les conditions de travail par négociation directe [251]. Dans certains cas, les autorités administratives peuvent s'inspirer des conventions collectives en vigueur pour les étendre à une branche d'industrie ou à une région déterminée. Enfin, un résultat analogue est atteint dans certains pays au moyen de la réglementation des contrats passés par les autorités publiques, qui prévoient que les entrepreneurs contractants doivent appliquer à la main-d'œuvre des conditions de travail et de salaire qui ne soient pas inférieures à celles que prévoient les conventions collectives en vigueur dans la profession considérée [252]. Il convient de noter, d'ailleurs, que ce système existe aussi dans certains pays parallèlement au système d'extension des conventions collectives décrit ci-dessus [253].

132. Dans un certain nombre de pays, il n'existe aucune mesure qui permet d'étendre les conventions collectives, et cela s'explique par le fait que ces conventions sont considérées comme des instruments réglementant essentiellement les questions au niveau d'une entreprise déterminée [254].

[249] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Autriche (loi du 26 février 1947, art. 14), Canada (loi du Québec sur les conventions collectives), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 10, paragr. 4), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 63 *d)*), France (Code du travail, livre I, partie II, art. 31 *k)*), Guatemala (Code du travail de 1947, art. 54), Irlande (loi de 1946 sur les relations dans l'industrie, art. 27), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 26), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 24), Mexique (Code du travail de 1931, art. 59 et 61), Pays-Bas (loi du 25 mai 1937, art. 4), Suisse (loi du 28 septembre 1956, art. 9), Viet-Nam (Code du travail de 1956, art. 86). *Territoires non métropolitains : France :* tous les territoires non métropolitains.

[250] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 5), Grèce (loi n° 3239, art. 5, paragr. 2), Tunisie (décret du 5 novembre 1939, art. 12).

[251] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Canada (à l'exception de la province de Québec), Etats-Unis, Finlande, Norvège, Royaume-Uni (sauf dans certains cas), Suède.

[252] Par exemple, Royaume-Uni et dans de nombreux territoires non métropolitains dont cet Etat assure les relations internationales.

[253] C'est le cas, par exemple, en France et dans de nombreux territoires non métropolitains dont cet Etat assure les relations internationales.

[254] Biélorussie, Ukraine, U.R.S.S.

C. APPLICATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES

133. Dans sa partie V, la recommandation prévoit une procédure pour le règlement des différends résultant de l'interprétation d'une convention collective; dans sa partie VI, elle prévoit le contrôle de l'application d'une convention par les parties elles-mêmes ou par les organismes existants ou constitués à cet effet; enfin, dans sa partie VII, elle traite de diverses mesures de publicité, d'enregistrement et de la durée minimum des conventions collectives. Les informations disponibles à l'égard de ces différentes questions seront successivement analysées.

Interprétation des conventions collectives.

134. Aux termes de la recommandation, le règlement des différends résultant de l'interprétation d'une convention collective doit être fait selon des procédures établies, soit par les parties, soit par voie législative. De même que pour les procédures établies pour les négociations collectives, le fait que les procédures destinées à régler les différends résultant de l'interprétation d'une convention collective peuvent être établies, soit par accord entre les parties, soit par voie législative, ne signifie pas que l'une de ces deux méthodes devrait être adoptée par un pays à l'exclusion de l'autre; en fait, là encore, dans de nombreux pays, les deux systèmes coexistent. Néanmoins, il apparaît que le rôle des procédures établies par voie législative diffère considérablement selon les pays: dans certains cas, ces procédures ont seulement pour objet d'encourager l'établissement de procédures contractuelles; dans d'autres cas, elles conduisent à établir des organismes de conciliation ou d'arbitrage, des tribunaux du travail ou autres procédures.

135. Il est fréquent que les conventions collectives contiennent elles-mêmes des clauses relatives au règlement des différends concernant leur interprétation; en général, aux termes de ces dispositions, les parties à la convention collective acceptent de se reconnaître liées par une sentence rendue par un organisme établi à cet effet par accord mutuel. Si, dans certains pays, ces procédures de règlement des différends sont établies sur une base purement volontaire [255], dans d'autres pays, ce sont des dispositions législatives qui prévoient que toute convention collective doit créer une procédure pour le règlement des différends relatifs à son interprétation [256]. Néanmoins, même dans les pays où les différends sont généralement réglés au moyen de procédures établies par voie contractuelle, il a été souvent jugé utile d'instituer d'autres procédures, auxquelles il est possible de recourir en dernier ressort lorsque les procédures établies par voie contractuelle n'ont

[255] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne, Ceylan, Danemark, Etats-Unis, Inde, Japon (pour l'industrie privée), Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni, Viet-Nam.

[256] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Canada (loi de 1948 sur la procédure d'enquête dans les conflits professionnels et les relations du travail, art. 19), France (pour ce qui est des conventions susceptibles d'extension, Code du travail, livre I, art. 31 *r)*), République de Guinée, Japon (pour le secteur public, loi n° 257, de 1948, art. 19), Thaïlande (loi du 1er novembre 1956, art. 114), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 16). *Territoires non métropolitains : France :* tous les territoires non métropolitains.

pas donné de résultat [257]; ces procédures prennent la forme de médiation, de conciliation ou même d'arbitrage.

136. Dans d'autres pays, assez nombreux, le règlement des différends relatifs à l'interprétation des conventions collectives est du ressort des tribunaux du travail ou d'autres organismes remplissent des fonctions analogues [258]. Là encore, il est fréquent que le recours aux tribunaux du travail ne soit possible que lorsque les procédures établies par voie contractuelle n'ont pas donné de résultat.

137. Dans les pays de *droit écrit*, les tribunaux judiciaires ordinaires ne sont pas appelés à jouer partout le même rôle; il résulte des informations disponibles que cette procédure ne constitue que l'une des diverses méthodes de règlement des différends. En général, elle est utilisée surtout pour régler les différends individuels [259], mais elle peut également, dans certains pays, être utilisée pour les conflits collectifs, même lorsque la législation accorde aux organisations considérées certaines immunités [260].

138. Dans un certain nombre de pays, il est de règle que le ministre compétent ou les services du travail donnent leur avis sur l'interprétation des conventions collectives [261].

139. Dans certains cas, une procédure spéciale est établie pour les conventions collectives qui ont été étendues et qui ont acquis force de loi: la question est alors portée, soit devant les tribunaux ordinaires [262], soit devant les tribunaux du travail [263].

Contrôle de l'application des conventions collectives.

140. La partie VI de la recommandation prévoit que le contrôle de l'application des conventions collectives sera assuré par les parties elles-mêmes ou par les organismes existants ou constitués à cet effet.

141. Il ressort des rapports que, dans de nombreux pays, les parties à la convention collective sont seules responsables du contrôle de l'application de ces conventions; elles exercent ce contrôle, soit directement, soit au moyen de procédures qu'elles ont établies à cet effet [264]. Dans d'autres cas, à côté du contrôle effectué par les parties elles-mêmes, il existe un contrôle du ministère du Travail ou du ministère compétent [265] ou des services d'inspection [266], ou encore d'un service spécial créé à cette fin [267]; le contrôle de ces organismes officiels peut, cependant, être subordonné à une demande expresse des parties [268].

142. Mention spéciale doit être faite du cas où les conventions collectives ont reçu force de loi; même pour ces conventions, dans certains pays, les parties ont l'entière responsabilité du contrôle de leur application [269], mais dans d'autres pays, le contrôle de l'application des conventions collectives étendues appartient toujours à des organismes officiels [270], la procédure de contrôle prévue par ces conventions collectives étendues ne liant que les parties signataires.

Questions diverses.

143. La partie VII de la recommandation traite de diverses mesures de publicité, d'enregistrement et de la durée minimum de la convention collective. Ces dispositions tendent à fournir aux gouvernements des exemples des mesures d'application qu'ils pourraient utilement adopter. Etant donné que la recommandation se réfère expressément à cet égard à une action législative ou réglementaire, il ne sera pas fait mention ci-dessous des nombreux pays où des résultats semblables sont obtenus par la pratique établie ou par voie contractuelle.

144. Dans de nombreux cas, et pour attirer l'attention des travailleurs sur les conventions collectives applicables dans leurs entreprises, la législation exige l'affichage du texte de ces conventions ou d'une déclaration indiquant que des conventions collectives sont en vigueur et que leur texte peut être consulté sur les lieux du tra-

[257] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Etats-Unis (loi de 1947 sur les relations du travail, art. 204), Israël (loi de 1957 sur le règlement des conflits du travail), Luxembourg (arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945, art. 27), Royaume-Uni (loi sur les conflits du travail, 1951; loi sur les tribunaux du travail, 1919; loi sur la conciliation, 1896).

[258] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 3 septembre 1953, art. 2), Argentine (loi n° 14250, chap. II), Brésil (Code du travail de 1943, art. 625), Chili (Code du travail de 1931, livre IV), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 497), Finlande (loi n° 437, de 1946), Mexique (Code du travail de 1931, art. 336), Suède (loi du 22 juin 1928, art. 11), Turquie (loi du 30 janvier 1950).

[259] C'est le cas, notamment, en Belgique.

[260] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Etats-Unis (loi de 1947 sur les relations du travail, art. 301), Pays-Bas, Suède (loi de 1928 sur les conventions collectives, art. 8). *Territoires non métropolitains: Etats-Unis:* Alaska, Hawaii, Porto-Rico, îles Vierges.

[261] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Ceylan (loi de 1950 sur les conflits du travail, art. 10, *a)*), Cuba, Espagne, Grèce, Uruguay (décret du 26 février 1946).

[262] C'est le cas, notamment, en Union sud-africaine.

[263] C'est le cas, notamment, en Irlande (loi de 1946 sur les relations professionnelles, art. 33).

[264] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, Grèce, Islande, Japon, Norvège, Suède, Suisse (Code des obligations, art. 322 *bis* et 323 *ter*), Royaume-Uni.

[265] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République arabe unie (Egypte), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 41 et 44), Chili, Cuba, République dominicaine (Code du travail de 1951, art. 390 et 391), Espagne.

[266] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Autriche (loi n° 147, de 1957, art. 3), Guatemala (Code du travail de 1947, art. 278), Luxembourg (arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945, art. 28), Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 199 et suiv.).

[267] C'est le cas, notamment, aux Pays-Bas.

[268] C'est le cas, notamment, du Maroc (dahir du 17 avril 1958, art. 21) et de l'Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 62).

[269] C'est le cas, notamment, en Suisse.

[270] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Belgique (décret-loi du 9 juin 1945, art. 14), Canada (loi du Québec sur les conventions collectives), France (Code du travail, livre I, partie II, art. 31 *y)*), Irlande (loi sur les relations professionnelles, art. 32, paragr. 1).

vail [271]. Dans un grand nombre de pays, la loi exige le dépôt ou l'enregistrement des conventions collectives [272]; cependant elle n'exige pas toujours expressément l'enregistrement des modifications apportées aux conventions enregistrées. Dans certains cas, la législation a trait uniquement aux conventions collectives qui ont reçu force de loi [273] ou à celles qui ont été conclues suivant une procédure déterminée ou dans une branche donnée [274].

145. Dans quelques cas, la législation nationale fixe une période minimum — variant de six mois à trois ans — durant laquelle la convention collective sera réputée obligatoire en l'absence de toute disposition à ce sujet dans la convention elle-même [275]. Un résultat identique est obtenu lorsque les dispositions législatives prévoient un préavis d'assez longue durée pour la dénonciation des conventions collectives [276], ou lorsque, par décision du ministre, l'effet de ce préavis peut être suspendu [277].

D. Consultation et collaboration des organisation d'employeurs et de travailleurs

146. La convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, prévoit, dans son article 4, que toutes mesures pratiques et possibles doivent être prises pour consulter les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet de l'institution et de l'application des dispositions destinées à assurer la protection des travailleurs et l'observation de la législation du travail et pour les y associer. Les deux autres conventions choisies par le Conseil d'administration du B.I.T. pour faire cette année l'objet de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution, ne contenant pas de dispositions équivalentes, les seules informations disponibles se rapportent donc aux territoires non métropolitains. Toutefois, la Commission a noté avec intérêt que le problème plus large de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau de l'industrie et au niveau national est inscrit à l'ordre du jour de la 43me session de la Conférence, qui sera également appelée à examiner le présent rapport. En outre, de nombreuses conventions d'application générale, adoptées par la Conférence depuis 1919, prévoient, sur certains points, la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs et, dans certains cas, la collaboration de ces organisations: il en est ainsi, notamment, des conventions relatives aux méthodes de fixation de salaires minima, pour lesquelles, en 1958, la Commission avait été appelée à présenter des constatations générales [278].

147. Il ressort des informations disponibles que, dans la majorité des territoires non métropolitains, les organisations d'employeurs et de travailleurs, ou leurs représentants, sont consultés sur la plupart des questions relatives à la protection des travailleurs et sont associés à l'application des mesures prises à cet effet. Cette consultation et cette collaboration revêtent des formes très variées selon les territoires.

148. Dans un grand nombre de territoires [279], les méthodes de collaboration des pouvoirs publics avec les employeurs et les travailleurs se sont développées de manière empirique; à l'origine, cette collaboration s'est d'abord réalisée dans l'établissement des mécanismes de fixation de salaires minima, selon les conditions et les nécessités locales. Ce n'est que par la suite que des commissions consultatives du travail ont été instituées: dans ces commissions, les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs ou de leurs organisations respectives, lorsqu'elles existent, siègent en nombre égal et sur un pied d'égalité.

---

[271] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 7), Autriche (loi du 26 février 1947, art. 7 et 8), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 10 *b)*), République dominicaine (Code du travail de 1951, art. 104), Finlande (loi n° 436, de 1946, art. 12), France (Code du travail, livre I, partie II, art. 31 *u)*), Honduras (décret du 29 août 1957, art. 12), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 6), Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 183), Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 58, *c)*).

[272] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: République fédérale d'Allemagne (loi du 9 avril 1949, art. 6), République arabe unie (Egypte) (loi n° 97, de 1950, art. 4), Argentine (décret n° 6582, de 1954, art. 5), Autriche (loi du 26 février 1947, art. 7), Brésil (Code du travail de 1943, art. 613), Canada (loi de 1948 sur les relations professionnelles et la procédure d'enquête dans les conflits professionnels, art. 52), Ceylan (loi de 1950 sur les conflits professionnels, art. 6), Chili (Code du travail de 1931, art. 19), Colombie (Code du travail de 1950, art. 469), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 57), Cuba (décret n° 446, de 1934, art. II et IV, et décret n° 798, de 1938, art. 86), République dominicaine (Code du travail de 1951, art. 104), Espagne (loi du 28 avril 1948), Finlande (loi n° 436, de 1946, art. 2), France (Code du travail, livre I, partie II, art. 31 *d)*), Grèce (loi n° 3239, art. 2), Guatemala (Code du travail de 1947, art. 52), Honduras (décret du 29 août 1957, art. 5), Inde (loi centrale de 1947 sur les conflits professionnels, art. 2, *p)*, et réglementation correspondante de 1957, art. 75), Indonésie (ordonnance n° 49, de 1954, art. 5), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 10), Maroc (dahir du 17 avril 1957, art. 3), Mexique (Code du travail de 1931, art. 45), Nicaragua (Code du travail de 1945, art. 25), Norvège (loi du 5 mai 1927, art. 3), Pakistan (loi de 1947 sur les conflits professionnels, art. 2 *p)*), Pays-Bas (décret du 5 octobre 1945, art. 13), Philippines (loi du 17 juin 1953, art. 19), Portugal (décret-loi du 6 mars 1947, art. 28), Tunisie (décret du 5 novembre 1949, art. 21), Viet-Nam (Code du travail de 1956, art. 83). *Territoires non métropolitains : France :* tous les territoires non métropolitains.

[273] C'est le cas, par exemple, en Belgique (décret-loi du 9 juin 1945, art. 14), et en Irlande (loi de 1946 sur les relations professionnelles, art. 26).

[274] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage, art. 175), Etats-Unis (loi sur le travail dans les chemins de fer, art. 5), Haïti (loi du 23 octobre 1947, art. 3), Nouvelle-Zélande (loi de 1954 sur la conciliation et l'arbitrage, art. 103, paragr. 6), Union sud-africaine (loi n° 36, de 1937, art. 31).

[275] C'est le cas, par exemple, des *Etats Membres* suivants: Argentine (décret-loi n° 2739, de 1956, art. 8), Canada (loi de 1948 sur les relations professionnelles et la procédure d'enquête dans les conflits professionnels, art. 20), Colombie (Code du travail de 1950, art. 477), Costa-Rica (Code du travail de 1943, art. 58), Espagne (loi du 24 avril 1958, art. 12), Inde (loi sur les conflits professionnels, art. 19, paragr. 2)), Israël (loi de 1957 sur les conventions collectives, art. 14), Norvège (loi du 5 mai 1927, art. 3), Pakistan (loi de 1947 sur les conflits professionnels, art. 2 *p)*, et 19, paragr. 2), Pays-Bas (loi du 24 décembre 1927, art. 19) Suisse (Code des obligations, art. 322 *ter*), Turquie (Code des obligations, art. 316 et 317).

[276] C'est le cas, notamment, en Finlande (loi n° 436, de 1946, art. 3).

[277] C'est le cas, notamment, en Grèce (loi n° 323, art. 4).

[278] Rapport III (partie IV), présenté à la quarante-deuxième session de la Conférence (1958), pp. 117 et suiv.

[279] C'est le cas, semble-t-il, notamment d'un grand nombre de territoires dont le Royaume-Uni assure les relations internationales.

La compétence de ces commissions consultatives varie de manière assez considérable selon les territoires, le développement social et l'évolution constitutionnelle de ceux-ci.

149. Dans d'autres territoires, la législation du travail a prévu la création d'une série de commissions, comités et conseils [280]. C'est ainsi qu'il existe au niveau de chacun de ces territoires, des « commissions consultatives du travail » composées en nombre égal de représentants des employeurs et de représentants des travailleurs. Ces commissions ont une compétence générale; dans certains cas, elles doivent obligatoirement être consultées par les gouvernements sur les projets de texte réglementaire destinés à assurer l'application de la législation du travail. En outre, il existe également des comités consultatifs techniques, chargés d'étudier les problèmes de l'hygiène et de la sécurité du travail, dans lesquels les employeurs et les travailleurs sont représentés sur un pied d'égalité, à côté d'experts techniques siégeant à titre consultatif. Enfin, dans les territoires considérés, la collaboration des représentants des employeurs et des représentants des travailleurs à l'application des mesures destinées à protéger les travailleurs est réalisée notamment au sein des conseils d'administration tripartites des offices de main-d'œuvre, ainsi que dans des juridictions spéciales, les tribunaux du travail [281], qui sont chargés de trancher les différends individuels.

150. Pour certains territoires, la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs est réalisée au stade pré-législatif lorsque les commissions parlementaires compétentes procèdent à l'audition de toutes les personnes intéressées [282].

151. Il ressort des informations disponibles que le problème de la collaboration des pouvoirs publics avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, spécialement lorsqu'il s'agit d'associer ces organisations à l'application des mesures de protection, est étroitement lié à celui de la détermination des organisations ayant un caractère représentatif. Il en résulte que si le choix des organisations appelées à collaborer à l'application des mesures de protection du travail est effectué de manière arbitraire, les droits syndicaux des travailleurs et des employeurs, ou de certains d'entre eux, risquent d'être mis en cause. C'est pourquoi il apparaît que les conditions dans lesquelles s'effectue cette collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs, et les règles établies à cet effet, ne devraient pas être de nature à porter atteinte au principe de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical.

Conclusions

152. La portée des conclusions générales qu'il est possible de tirer des informations que la Commission avait à sa disposition est évidemment différente selon que l'on considère, d'une part, les questions concernant les négociations collectives et les conventions collectives ou, d'autre part, les questions relatives à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical.

153. La négociation volontaire de conventions collectives est un des moyens essentiels qu'ont les travailleurs et les employeurs, et leurs organisations respectives, de « promouvoir et défendre » leurs intérêts. On peut donc considérer que l'étude de cette question est l'aboutissement normal de toute étude de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical. C'est sous ces aspect, et compte tenu de l'objet des autres textes qui avaient été choisis par le Conseil d'administration pour faire l'objet de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution, que la Commission a envisagé ce problème. Certes, l'examen de la situation des différents pays dans le domaine des négociations et des conventions collectives pourrait sans doute être effectué sous un angle différent: en effet, la négociation volontaire de conventions collectives peut également être envisagée comme un point de départ pour une étude du problème des relations entre employeurs et travailleurs. Une telle étude venant compléter l'examen auquel la Commission a procédé cette année donnerait certainement une image plus complète et plus précise de la situation des divers pays en matière de négociations collectives. Il semble néanmoins que, pour pouvoir procéder à un examen dans ce sens, il serait nécessaire que les informations fournies par les gouvernements ne se bornent pas, comme ce fut le cas, à quelques exceptions près, tant en 1956 que cette année, à fournir essentiellement une description de la législation en vigueur.

154. Un exemple tiré des informations disponibles constitue une illustration frappante de la différence qui peut exister, en ce qui concerne la négociation volontaire de conventions collectives, entre la situation de droit et la situation de fait dans les divers pays: c'est ainsi que dans un pays [283] où, depuis de nombreuses années, la législation contient des dispositions très minutieuses relatives aux conventions collectives, il semble que la première convention collective conclue ne soit entrée en vigueur qu'en 1957; dans un autre pays [284], par contre, où la législation ne contient que très peu de dispositions sur cette question, en 1956, 125.000 conventions collectives étaient en vigueur, assurant la protection de dix-sept millions de travailleurs. C'est pourquoi la Commission émet le vœu que, si elle était à l'avenir chargée d'entreprendre un nouvel examen de cette question, un appel spécial soit adressé aux gouvernements pour que les informations qu'ils fourniront ne se bornent pas à décrire l'état de leur droit interne, mais contiennent également des données aussi complètes que possible sur la situation de fait: statistiques (nombre de conventions collectives en vigueur et de travailleurs auxquels elles sont applicables), facteurs qui facilitent ou entravent le développement des conventions collectives, raisons qui militent en faveur du système de négociations en vigueur dans le pays intéressé, attitude des parties, etc.

[280] C'est le cas des territoires non métropolitains suivants: *France:* Afrique équatoriale française (Code du travail de 1952, art. 145 et suiv.), Afrique occidentale française, Cameroun, Comores, Côte des Somalis, Madagascar, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Togo.

[281] Ces tribunaux sont composés d'un président, de deux assesseurs employeurs et de deux assesseurs travailleurs.

[282] C'est le cas, semble-t-il, d'un certain nombre de territoires non métropolitains dont les Etats-Unis assurent les relations internationales.

[283] République dominicaine.

[284] Etats-Unis.

155. Dans le domaine de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, la Commission a déjà eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises, notamment dans ses constatations générales en 1957, que la pratique effectivement suivie revêt une importance particulière, d'autant que cette pratique s'inscrit nécessairement dans le cadre plus large des libertés civiles et politiques dont jouissent les habitants d'un pays. A cet égard, la Commission a noté avec intérêt qu'à la suite d'une décision du Conseil d'administration, une étude de la pratique des différents Etats Membres de l'Organisation dans le domaine de la liberté syndicale vient d'être entreprise par le B.I.T., lequel sera, en outre, chargé de tenir à jour une documentation sur ces questions. Elle a également noté avec intérêt que, de son côté, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a entrepris de réunir une documentation sur la législation et la pratique des différents Etats à l'égard des divers droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

156. L'examen d'ensemble auquel la Commission a procédé cette année révèle l'importance que revêt, dans tous les pays, l'existence d'une « règle de droit », qui seule permet d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'homme. Elle s'impose, quel que soit le régime politique, économique et social en vigueur.

157. Chaque fois que les informations dont elle disposait le lui ont permis, la Commission ne s'est pas contentée d'examiner seulement la législation relative aux syndicats et aux associations. En effet, comme le prescrit le texte même de la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dans son article 8, paragraphe 2, il est nécessaire que la législation en général, et non pas seulement la législation sur les syndicats et les associations, ne porte pas atteinte aux garanties prévues. A cet égard, il a paru à la Commission qu'il serait extrêmement utile que des études distinctes puissent être entreprises sur certains aspects plus généraux de la législation et de la pratique des différents pays, ainsi que sur certains aspects particuliers de cette législation, à l'égard des organisations syndicales notamment, par exemple, en ce qui concerne la tenue de leurs assemblées générales et de leurs réunions, les règles applicables à leur gestion, les élections de leurs représentants et de leurs dirigeants, etc. De telles recherches, qui pourraient utilement être complétées par une étude de la jurisprudence des tribunaux judiciaires ou autres dans les différents pays considérés, en matière de liberté syndicale et de protection du droit syndical, constitueraient un complément très utile aux travaux de la Commission.

158. Les examens successifs faits par la Commission depuis 1953 des différentes conventions qui traitent de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical lui ont permis de constater que des progrès souvent importants ont été accomplis, ou sont en voie de s'accomplir, dans l'application des droits et garanties prévus par ces conventions.

159. Si l'on considère, par exemple, le nombre des Etats qui ont ratifié la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ou la convention (nº 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, on constate qu'au cours des dernières années, le nombre de ratifications de ces conventions s'est considérablement accru. En 1953, lorsque la Commission a été appelée, pour la première fois, à examiner les rapports fournis, au titre de l'article 19 de la Constitution, sur la convention nº 87, quatorze ratifications avaient été enregistrées; actuellement, le nombre de ratifications est de trente-six. En 1953, la convention nº 98 n'avait reçu que onze ratifications; ce nombre est actuellement de quarante. Certes, le nombre de ces ratifications ne reflète pas toujours exactement la situation, étant donné que la législation n'est pas toujours en complète harmonie avec les conventions. La Commission a néanmoins noté avec satisfaction qu'en ce qui concerne un certain nombre de pays où la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, est en vigueur, aucune modification à la législation et à la pratique nationales n'a été nécessaire à la suite de la ratification. En outre, parmi les Etats pour lesquels la Commission a été appelée à signaler que certaines dispositions législatives ne semblent pas en harmonie avec la convention, les difficultés en question concernent, dans certains cas, des catégories relativement peu nombreuses de travailleurs: il s'agit, en général, des fonctionnaires publics. A ce sujet, la Commission a noté avec satisfaction que, dans plusieurs de ces pays — c'est notamment le cas, semble-t-il, du Mexique et du Pakistan —, les difficultés rencontrées sont en voie de règlement, et les gouvernements intéressés procèdent actuellement à l'étude de nouvelles dispositions législatives destinées à assurer une application plus complète de la convention.

160. Il est également intéressant de constater que parmi les Etats qui, en 1957, n'avaient pas encore ratifié la convention (nº 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, certains Etats qui, depuis lors, ont ratifié cette convention, ont modifié certaines dispositions de leur législation en vue de la rendre plus conforme à la convention. C'est le cas, par exemple, du Honduras, où a été abolie l'obligation d'obtenir une autorisation préalable, qui était antérieurement nécessaire pour permettre aux organisations d'adhérer aux organisations internationales.

161. Des progrès parfois substantiels peuvent également être constatés parmi les Etats qui n'ont pas encore ratifié cette convention. A cet égard, il est intéressant de constater qu'un assez grand nombre d'Etats indiquent qu'ils envisagent de procéder à la ratification de la convention, ou même, dans certains cas, qu'ils ont déjà entamé la procédure interne prévue à cet effet: c'est le cas, notamment, de la Colombie, du Costa-Rica, de l'Equateur, de la Grèce, de l'Iran et du Japon. D'autres pays, par contre, indiquent qu'ils rencontrent certaines difficultés et qu'ils ne peuvent, du moins pour le moment, envisager cette ratification. C'est le cas, notamment, de l'Inde et de l'Indonésie, de la Fédération de Malaisie (qui se réfère, à cet égard, à l'état d'urgence en vigueur dans ce pays) et du Maroc (en raison du fait, comme le signale le rapport, que la constitution des organisations syndicales fait l'objet d'un certain contrôle de la part du gouvernement). Dans un nombre assez considérable de cas, il est

intéressant de noter que, quelles que soient les intentions du gouvernement à l'égard de la ratification de cette convention, des modifications ont déjà été apportées à la législation en vigueur, ou sont sur le point d'y être apportées, en vue de rapprocher autant que possible la situation législative interne des normes internationales. C'est le cas de Ceylan, où le gouvernement procède à l'étude d'amendements à apporter à l'ordonnance sur les syndicats en vue d'assouplir la réglementation applicable aux organisations de fonctionnaires. A Haïti et au Viet-Nam, des projets législatifs destinés à assurer une plus grande liberté des organisations syndicales sont également à l'étude. Enfin, dans un certain nombre de pays où la législation ne semble contenir aucune disposition allant à l'encontre des garanties prévues par les conventions considérées. les gouvernements se préoccupent de compléter les dispositions législatives en vigueur en ce qui concernce les négociations collectives: c'est le cas, notamment, en Suisse, où une nouvelle législation relative aux conventions collectives a été récemment adoptée, et au Luxembourg, où le gouvernement procède à l'étude de dispositions législatives relatives au droit de grève et à l'exercice de ce droit.

162. Un exemple également frappant de l'accroissement considérable du champ d'application géographique de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, est fourni par l'augmentation du nombre des territoires non métropolitains auxquels, depuis 1953, ces conventions sont devenues applicables sans modification. En 1953, la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, n'était applicable sans modification qu'à six territoires non métropolitains; elle est maintenant applicable sans modification à vingt-sept territoires non métropolitains, auxquels il semble juste d'ajouter six ou sept autres territoires dans lesquels, bien que la convention ait été déclarée applicable avec des modifications, ces modifications ne concernent, semble-t-il, que des questions de forme et ne paraissent pas susceptibles de porter atteinte aux droits et garanties prévus par la convention [285]. En outre, la Commission a constaté avec intérêt que parmi les territoires auxquels la convention n'a pas encore été déclarée applicable, dans un nombre assez important de cas, la législation ne semble comporter aucune disposition allant à l'encontre des droits et garanties prévus par cette convention. Quant à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, qui, en 1953, n'était applicable sans modification qu'à trois territoires non métropolitains, elle est à présent applicable sans modification à vingt-trois territoires non métropolitains.

163. Tous ces progrès, survenus au cours d'une période relativement brève, constituent un facteur d'encouragement pour l'œuvre qu'accomplit l'Organisation internationale du Travail: en effet — la Conférence elle-même l'a souligné à plusieurs reprises —, cette œuvre ne saurait prendre sa pleine signification que si la liberté syndicale est effectivement assurée et si les gouvernements prennent les mesures nécessaires pour abroger ou modifier les dispositions législatives qui portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte aux droits des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations respectives. La Commission a noté avec satisfaction que des résultats appréciable ont déjà été obtenus dans ce sens et que, dans de nombreux cas, les gouvernements indiquent qu'ils s'attachent à poursuivre leur action dans ce domaine.

[285] C'est le cas, semble-t-il, des territoires suivants: *Royaume-Uni:* Bassoutoland, Betchouanaland, Grenade, Honduras britannique, Swaziland.

II. COLLABORATION DANS LES ENTREPRISES

CONSTATATIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION SUR LA RECOMMANDATION (N° 94) CONCERNANT LA COLLABORATION SUR LE PLAN DE L'ENTREPRISE, 1952

INTRODUCTION

1. La recommandation (n° 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952, a été le dernier d'une série d'instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail de 1948 à 1952 dans le domaine de la liberté syndicale et des relations professionnelles [1]. Les instruments précédents portaient sur la liberté syndicale, le droit d'organisation, la négociation collective, les conventions collectives et la conciliation et l'arbitrage. Cependant, il restait, de toute évidence, un vaste domaine dans lequel il faut, pour assurer le fonctionnement satisfaisant des entreprises, aussi bien du point de vue de la productivité que de celui du bien-être du personnel, que les employeurs et les travailleurs se consultent et collaborent étroitement. L'objet essentiel de cette consultation et de cette collaboration, même lorsqu'elles s'effectuent dans le cadre de procédures dûment établies, n'est pas d'arriver à des accords en vue de réglementer les relations entre les parties ou de régler leurs différends, mais de leur fournir l'occasion de résoudre conjointement les problèmes qui se présentent au jour le jour dans le fonctionnement d'une entreprise et de placer les relations professionnelles sur le plan des relations humaines en amenant chacune des parties à se rendre mieux compte des difficultés de l'autre.

2. La recommandation adoptée en 1952 ne comprend que deux paragraphes. Le premier prévoit des mesures en vue de promouvoir la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise pour des

[1] La question de « la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau de l'industrie et au niveau national » est inscrite à l'ordre du jour de la 43me session de la Conférence (1959), pour première discussion.

Document nº 233

CIT, 58e session, 1973, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 44-48

Conférence internationale du Travail
58e session 1973

Rapport III
(Partie 4 B)

Liberté syndicale et négociation collective

Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Bureau international du Travail Genève

seignements ou vérifier la comptabilité pour ainsi dire à n'importe quel moment. Il existe également des pays où la législation contient des dispositions relatives à l'inspection, par les autorités, des finances syndicales ou des questions syndicales intérieures en général. Dans de tels cas, les autorités sont habilitées à intervenir lorsqu'elles supposent qu'il s'est produit certaines irrégularités ou qu'elles ont reçu à ce sujet des plaintes émanant des membres du syndicat [1].

104. Normalement, le contrôle exercé par les autorités publiques sur les finances syndicales ne devrait pas aller au-delà de l'obligation de soumettre des rapports périodiques qu'ont instituée de nombreux pays. Si les autorités sont entièrement libres de mener des inspections et de demander des renseignements à n'importe quel moment, il existe un risque d'intervention dans la gestion des syndicats qui peut être de nature à limiter les garanties de la convention. Les enquêtes devraient se limiter à des cas exceptionnels, lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances particulières, par exemple des irrégularités présumées découlant de la présentation des rapports financiers annuels ou des plaintes émanant de membres du syndicat. Ainsi que la Commission l'a déjà indiqué [2], il existe certaines garanties contre de telles interventions, lorsque le fonctionnaire choisi pour effectuer ces contrôles jouit d'une certaine indépendance à l'égard des autorités administratives et s'il est lui-même soumis au contrôle des autorités judiciaires. Toutefois, ces garanties n'existent pas toujours lorsque ce contrôle est exercé par les services administratifs du travail ou qu'il n'existe pas de contrôle judiciaire. Le principe général d'un contrôle judiciaire des actions de gestion intérieure d'une organisation professionnelle, de nature à garantir une procédure impartiale et objective, revêt une importance toute particulière en ce qui concerne la gestion des biens et des finances syndicaux.

Activité et programme d'action

105. Généralement, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté, et la législation de plusieurs pays énumère longuement les divers types d'activités auxquelles les organisations peuvent se livrer. Il peut toutefois subsister des limitations légales, prévues dans plusieurs pays, pour certaines de leurs activités, spécifiquement professionnelles ou autres, et, dans des cas exceptionnels, il peut exister des dispositions de caractère général qui peuvent être appliquées d'une manière telle qu'elles portent atteinte aux garanties prévues par la convention [3]. Il peut se faire que des activités non professionnelles, commerciales ou religieuses par exemple, soient limitées par des dispositions spéciales à cet effet [4] ou par la définition légale de l'objet des syndicats, selon laquelle cet objet est exclusivement limité à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles de leurs membres, et qui est interprétée comme interdisant toute activité revêtant un caractère exclusivement

---

[1] Par exemple Argentine (décret nº 969 de 1966, art. 12, modifié par le décret nº 2477 de 1970), Barbade (loi sur les syndicats, art. 35), Royaume-Uni (loi de 1971 sur les relations professionnelles, art. 83).

[2] *RCE*, « Etude d'ensemble », 1959, paragr. 64.

[3] Par exemple, lorsque la législation dispose que les syndicats doivent subordonner leurs intérêts respectifs aux intérêts de l'économie nationale, en collaboration avec l'Etat et les organes supérieurs de la production et du travail (Portugal, décret-loi nº 23055 de 1933, art. 9). Voir aussi, à cet égard, Comité de la liberté syndicale, 113e rapport, cas nº 266 (Portugal), paragr. 54.

[4] Pour ce qui est des activités commerciales, par exemple Colombie (Code du travail, art. 355 et 379), Costa Rica (Code du travail, art. 280), Guatemala (Code du travail, art. 226). Pour ce qui est des activités religieuses, par exemple Colombie (Code du travail, art. 379), Equateur (loi nº 70-05), Paraguay (Code du travail, art. 302).

lucratif [1]. Ce genre de limitation, dans les cas où il en existe, ne semble pas faire obstacle à la promotion et à la défense des intérêts des travailleurs et des employeurs par leurs organisations. Pour ce qui est de l'interdiction des activités commerciales, il peut être bon de revoir la situation compte tenu du développement des activités syndicales en général. De toute manière, des restrictions de ce genre ne devraient pas empêcher les syndicats de favoriser et de développer par exemple des coopératives de production et de consommation [2].

106. En ce qui concerne les activités de caractère professionnel ou étroitement liées à la promotion des intérêts économiques et sociaux des travailleurs et des employeurs, certaines restrictions méritent d'être examinées tout spécialement, à savoir celles qui visent les négociations collectives (qui seront examinées dans un chapitre distinct), le droit de grève et les activités politiques.

107. Le droit de grève est assorti de limitations dans bien des pays, mais la portée et la rigueur de ces restrictions peuvent varier dans une mesure considérable, allant de l'interdiction temporaire et de l'interdiction pour certaines catégories de travailleurs seulement à l'interdiction de caractère général applicable à l'ensemble des travailleurs. L'interdiction générale des grèves peut résulter de dispositions spécifiques des textes législatifs [3], mais aussi, dans la pratique, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits du travail, selon lequel les différends sont soumis à des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage aboutissant à une sentence ou à une décision finale qui a force obligatoire pour les parties intéressées [4]. Il peut en être de même si, faute d'accord entre les parties, les conflits peuvent être réglés par voie d'arbitrage ou de décision obligatoire selon ce que décident les pouvoirs publics [5]. L'effet des restrictions peut également être considérable lorsque la procédure à suivre pour déclencher une grève est si lourde que, dans la pratique, une grève licite devient presque impossible; leur effet s'accentue si les travailleurs n'ont pas encore été en mesure de créer des organisations puissantes et expérimentées. L'interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention nº 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art. 3); il convient de rappeler à cet égard que l'article 8 de la convention précise que

---

[1] Par exemple France (Code du travail, livre IV, art. L-411-1).

[2] Voir à cet égard la recommandation (nº 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, paragr. 16.

[3] Par exemple Portugal (décret-loi nº 23870 de 1934).

[4] Par exemple Brésil (loi nº 4330 de 1964, art. 10, 23 et 25, codification des lois du travail, art. 872), Cuba (loi nº 1022 de 1962, art. 36), République dominicaine (Code du travail, art. 374, 377, 633 et 655), Espagne (décret nº 1376 de 1970), Iran (Code du travail, chap. IX), Haïti (Code du travail, art. 190, 191, 192, 197, 199 et 210), République arabe libyenne (loi sur le travail, art. 143 et 146), Mali (Code du travail, art. 268, 269, 274, 278 et 280), Paraguay (Code du travail, art. 284, 296, 302 et 308), Pérou (décret suprême du 8 août 1956, art. 2, décret suprême nº 009 de 1963 et décret suprême nº 006-71-TR de 1971), Tanzanie (Tanganyika) (loi de 1967 sur le tribunal permanent du travail), Zambie (loi de 1971 sur les relations professionnelles).

La situation est quelque peu différente en URSS, où le Code du travail de la RSFS de Russie dispose (art. 10) que les conflits entre la direction d'une entreprise et le conseil syndical intéressé qui surviennent à l'occasion de la conclusion d'une convention collective sont réglés par les instances supérieures économiques et syndicales, avec la participation des parties.

[5] Par exemple Ethiopie (proclamation sur les relations de travail, art. 2 et 18), Inde (loi de 1947 sur les conflits du travail, art. 10 et 23), Malaisie (règlement fondamental de 1969 sur les relations professionnelles), Mauritanie (Code du travail, livre IV, art. 40 et 48), Nigéria (décret de 1968 concernant les différends du travail (dispositions applicables en cas d'urgence) et décret modificateur de 1969 concernant les différends du travail (dispositions applicables en cas d'urgence)), Singapour (ordonnance de 1960 sur les relations professionnelles), Sri Lanka (loi de 1950 sur les différends du travail, art. 4, modifié par la loi nº 62 de 1957).

la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention, notamment le droit des syndicats d'organiser leur activité.

108. La situation est différente lorsque la loi n'impose qu'une interdiction temporaire des grèves, par exemple pendant la procédure de conciliation ou d'arbitrage, pendant une période de réflexion, pendant la durée du préavis de grève ou durant la période de validité d'une convention collective. De telles restrictions existent dans plusieurs pays et elles ont été admises en général par le Comité de la liberté syndicale, étant entendu que les conditions posées par la législation pour qu'une grève soit licite doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être de nature à limiter considérablement les moyens d'action des organisations syndicales [1].

109. La situation peut encore être différente si le droit de grève est refusé à une certaine catégorie de travailleurs, surtout les fonctionnaires publics et les travailleurs des services essentiels. En ce qui concerne les fonctionnaires publics, on peut estimer que la reconnaissance du principe de la liberté syndicale n'implique pas nécessairement aussi le droit de grève. Ce droit leur est refusé dans de nombreux pays, mais par contre il leur est reconnu dans d'autres [2]. Plusieurs pays interdisent la grève dans les services essentiels bien que, dans certains cas, l'interdiction ne soit prononcée que si les autorités décident de soumettre à l'arbitrage obligatoire les conflits qui n'ont pas pu être réglés dans ce secteur. La notion de services essentiels peut varier selon la législation nationale et, parfois, ce terme, utilisé au sens large, comprend des activités telles que la production, la fourniture et la distribution de combustibles, les travaux portuaires, les transports publics, les marchés, l'agriculture ou toutes autres activités que le gouvernement peut juger appropriées [3]. Le Comité de la liberté syndicale a appelé l'attention sur les abus qui pourraient se produire si la loi donnait une définition trop large des termes « services essentiels » et a suggéré que l'interdiction des grèves se limite aux services qui sont essentiels au sens strict du terme [4].

110. Dans certains pays, les grèves peuvent être interdites si les autorités estiment qu'elles sont susceptibles de nuire à l'ordre public ou à l'intérêt général ou bien encore au développement économique [5]. Rédigées en des termes aussi généraux, les dispositions risquent d'être appliquées à toutes sortes de circonstances et non pas seulement aux véritables situations de crise, ce qui entrave la libre organisation des activités syndicales.

111. Dans tous les cas où les grèves peuvent être interdites pour certains travailleurs, notamment les fonctionnaires publics et les personnes occupées dans les services essentiels, il importe que des garanties suffisantes soient accordées à ces tra-

---

[1] Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 58e rapport, cas nº 192 (Argentine), paragr. 445; 92e rapport, cas nº 454 (Honduras), paragr. 185.

[2] Tel semble être le cas, par exemple, en Côte-d'Ivoire, au Dahomey, en France, en Italie, au Mexique, en Norvège, au Sénégal, en Suède, au Togo.

[3] Voir, par exemple, Colombie (Code du travail, art. 430), Costa Rica (Code du travail, art. 369), Kenya (loi de 1965 sur les différends du travail), Malawi (ordonnance sur l'arbitrage et le règlement des conflits du travail), Ouganda (loi de 1964 sur l'arbitrage et le règlement des différends du travail), Pakistan (ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles), Sierra Leone (loi de 1971 sur la réglementation des salaires et des relations professionnelles), Trinité-et-Tobago (loi de 1972 sur les relations professionnelles).

[4] Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 74e rapport, cas nº 363 (Colombie), paragr. 230.

[5] Voir, par exemple, Argentine (loi nº 16939 de 1966), Chili (loi nº 12927 de 1958), Côte-d'Ivoire (Code du travail, art. 183), Mali (Code du travail, art. 278), Pakistan (ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles, art. 32 modifié), Sénégal (Code du travail, art. 238), Tunisie (Code du travail, art. 387).

vailleurs afin que leurs intérêts soient sauvegardés, par exemple des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les parties concernées peuvent participer, les décisions arbitrales ayant force obligatoire pour les deux parties et étant appliquées pleinement et rapidement.

112. Enfin, il existe une situation spéciale dans certains pays où les syndicats, ayant décidé volontairement de demander leur enregistrement auprès des autorités (ce qui leur donne le droit de recourir au système officiel de règlement des conflits du travail au moyen des procédures de conciliation et d'arbitrage, avec sentences arbitrales ayant force obligatoire), n'ont pas le droit de déclencher une grève si l'interdiction de toute grève est prévue dans une sentence ou s'ils sont liés par les termes d'une sentence [1].

113. Dans plusieurs pays, la législation apporte certaines restrictions aux activités politiques des organisations professionnelles, à moins que ces activités ne soient totalement interdites. Dans certains cas [2], les syndicats n'ont pas le droit de fournir une contribution financière à un parti politique ou à des personnes qui briguent un poste politique. Toutefois, il est plus fréquent que la loi interdise purement et simplement aux organisations de prendre part à une politique de parti [3] ou à n'importe quelle activité politique [4]. La portée de telles interdictions dépend de l'interprétation qui est donnée de l'« activité politique » et de l'application pratique de la législation. Ainsi que la Commission l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, de telles dispositions de portée générale et visant spécialement les organisations professionnelles peuvent, en établissant une interdiction à priori, soulever des difficultés du fait que l'interprétation qui en est donnée dans la pratique est susceptible de changer à tout moment et de restreindre considérablement les possibilités d'action des organisations [5]. L'interdiction générale des activités politiques de quelque sorte qu'elles soient n'est pas seulement incompatible avec les principes et les garanties énoncés dans la convention; il semblerait aussi qu'elle manque de réalisme du point de vue des possibilités d'application pratique. Les syndicats peuvent souhaiter exposer au grand jour la position qu'ils prennent sur des questions de politique économique et sociale qui affectent leurs membres ou même décider de donner leur appui à un parti politique pour faciliter la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux. Toutefois, il importe que, lorsque les syndicats (sur décision de leurs membres) entreprennent une action politique ou s'y associent à de telles fins, cette action ne soit pas « de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays » [6]. C'est pour ces raisons que la Commission désire souligner de nouveau que les Etats devraient pouvoir, sans pour autant interdire à priori et de manière générale toute activité politique aux organisations professionnelles, laisser aux autorités judi-

[1] Tel est le cas en Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage) et en Nouvelle-Zélande (loi sur la conciliation et l'arbitrage).

[2] Par exemple Argentine (décret n° 969 de 1966, art. 2), Libéria (loi sur les pratiques en matière de travail, art. 4110).

[3] Par exemple Argentine (décret n° 9080 de 1965), Brésil (codification des lois du travail, art. 521), Colombie (Code du travail, art. 379), Costa Rica (Code du travail, art. 280), El Salvador (Code du travail, art. 207), Equateur (loi n° 70-05), Guatemala (Code du travail, art. 207).

[4] Par exemple Ethiopie (proclamation sur les relations de travail, art. 22), Grèce (décret-loi n° 890, art. 5), Madagascar (Code du travail, art. 3), Paraguay (Code du travail, art. 302), Somalie (Code du travail, art. 28), Tchad (Code du travail, art. 36).

[5] Voir, par exemple, *RCE*, « Etude d'ensemble », 1959. paragr. 69.

[6] Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée en 1952 par la Conférence internationale du Travail.

ciaires le soin de réprimer les abus qui pourraient, le cas échéant, être commis par les organisations qui auraient perdu de vue leur objectif fondamental, qui doit être le progrès économique et social de leurs membres [1].

114. Dans un certain nombre de pays, des dispositions législatives ou autres associent étroitement les syndicats à un parti politique [2]. Là encore, on peut rappeler la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, 1952, qui précise que les gouvernements ne devraient pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques et qu'ils ne devraient pas non plus essayer de s'immiscer dans les fonctions normales d'un syndicat, en prenant prétexte de ses rapports librement établi avec un parti politique.

---

[1] *RCE*, « Etude d'ensemble », 1959, paragr. 69.

[2] Par exemple Biélorussie (Constitution, art. 101), Espagne (loi sur les syndicats, art. 1, 34 et 52), Mauritanie (voir Comité de la liberté syndicale, 127e rapport, cas nº 660, paragr. 257-306), Tanzanie (Tanganyika) (loi de 1964 créant le Syndicat national des travailleurs du Tanganyika, première annexe, art. 3 (2)), RSS d'Ukraine (Constitution, art. 106), URSS (Constitution, art. 126).

Document nº 234

CIT, 69e session, 1983, Rapport III (Partie 4B), Liberté syndicale et négociation collective, Étude ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 59-71

Conférence internationale du Travail 69e session 1983

LIBERTÉ SYNDICALE ET NÉGOCIATION COLLECTIVE

Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

LIBERTÉ SYNDICALE ET NÉGOCIATION COLLECTIVE

Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Bureau international du Travail Genève

Conférence internationale du Travail
69e session 1983

Rapport III
(Partie 4 B)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Etude d'ensemble de l'application des conventions sur la liberté syndicale et sur le droit d'organisation et de négociation collective ainsi que de la convention et de la recommandation sur les organisations de travailleurs ruraux

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)/volume B

Bureau international du Travail
Genève 1983

CHAPITRE VII

Droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action

180. Selon l'article 3 de la convention, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit "...d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action" et "les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal".

181. Tout comme pour les autres droits garantis à l'article 3, le principe de non-ingérence des autorités publiques, reconnu au paragraphe 2 de cet article, est essentiel pour protéger le libre exercice par les organisations du droit d'organiser leur gestion, leur activité et leur programme d'action.

Gestion

182. Comme indigué ci-dessus au chapitre VI, dans de nombreux pays la législation syndicale contient des dispositions sur la teneur des statuts, en particulier la gestion des fonds. Ces dispositions ont souvent pour objet de protéger le droit des membres et d'assurer les conditions d'une saine gestion. De telles dispositions ne sont pas incompatibles avec la convention.

183. En général, les syndicats doivent insérer dans leurs statuts toute disposition utile sur les sources des fonds (droit éventuel d'admission, cotisations, contributions et redevances spéciales, amendes éventuelles), sur l'utilisation des fonds, sur la gestion financière interne et parfois sur la dévolution des biens en cas de dissolution, liquidation, fusion. Ces dispositions visent notamment à assurer, dans la mesure du possible, une gestion honnête et efficace des fonds et des biens syndicaux.

184. Les législations nationales de leur côté contiennent souvent des dispositions spécifiques en la matière qui sont généralement destinées à prévenir des abus et à protéger les membres contre une mauvaise gestion de leurs fonds.

185. Cependant, parfois la législation accorde aux autorités publiques des pouvoirs étendus permettant d'exercer un contrôle continu sur la gestion des fonds. Telle est la situation par exemple lorsque la loi fixe la cotisation minimum des adhérents[1], détermine la proportion des fonds syndicaux qui sera versée aux fédérations[2], exige que les budgets, dépenses ou investissements des syndicats soient approuvés par les pouvoirs publics[3]. Parfois, la loi interdit aux organisations de

---

[1]Par exemple: Equateur (Code du travail, art. 443), Inde (loi sur les syndicats, art. 6).

[2]Par exemple: Irag (Code du travail).

[3]Par exemple: République arabe syrienne.

recevoir des fonds en provenance de l'étranger, sans approbation préalable par le ministre du Travail[1].

186. Dans de nombreux pays, la loi dispose que des rapports financiers périodiques (annuels en général) doivent être soumis aux autorités compétentes, souvent habilitées à exiger des renseignements supplémentaires sur tout point qui n'est pas clair. Le degré de contrôle que peuvent exercer les autorités dépasse parfois l'obligation formelle, pour le syndicat, de soumettre un rapport financier à intervalles réguliers. Dans de tels cas, il semble que le ministère du Travail[2] ou le préposé à l'enregistrement[3] puisse demander des renseignements ou vérifier la comptabilité pour ainsi dire à n'importe quel moment. Il existe également des pays où la législation contient des dispositions relatives à l'inspection, par les autorités, des finances syndicales ou des questions syndicales intérieures en général. Dans de tels cas, les autorités sont habilitées à intervenir lorsqu'elles supposent qu'il s'est produit certaines irrégularités ou qu'elles ont reçu à ce sujet des plaintes émanant des membres du syndicat.

187. La commission considère que, si l'application des dispositions législatives et des règlements syndicaux intéressant la gestion doit être laissée essentiellement aux soins des membres du syndicat, les principes énoncés dans la convention n'interdisent pas le contrôle extérieur des actions internes d'une organisation s'il est allégué ou s'il y a des raisons majeures de considérer que ces actions sont contraires à la loi (qui de son côté ne devrait pas violer les principes de la liberté syndicale) ou aux statuts du syndicat.

188. Les contrôles exercés sur les fonds syndicaux ne devraient normalement pas aller au-delà de l'obligation de fournir périodiquement des rapports financiers. En revanche, si l'autorité administrative est investie d'un pouvoir discrétionnaire d'inspecter les livres et les autres documents des organisations, d'effectuer des recherches et d'exiger en tout temps des informations, il existe un grave danger d'ingérence qui risque de porter atteinte aux garanties prévues dans la convention n° 87. Les enquêtes devraient se limiter à des cas

---

[1]Philippines (Code du travail, art. 271), Zambie (loi sur les relations professionnelles - information du gouvernement). Voir à ce sujet également ci-après, paragr. 250.

[2]Par exemple: Argentine (loi n° 22105/1979 sur les associations professionnelles), Bolivie (loi générale du travail, art. 101), Colombie (Code du travail, art. 486), Costa Rica (Code du travail, art. 275 et 279), République dominicaine (résolution 13/1974), Haïti (Code du travail, art. 278), Jamahiriya arabe libyenne (loi n° 107/1975, art. 18-22), Koweït (loi du travail, art. 76), Nicaragua (Code du travail, art. 36), Panama (Code du travail, art. 376, al. 4), Philippines (Code du travail, art. 275), République arabe syrienne (décret n° 84, art. 32, 34 et 35, et décret-loi n° 250, art. 6).

[3]Par exemple: Bangladesh (ordonnance sur les relations professionnelles, art. 10), Ghana (ordonnance sur les syndicats, art. 26), Inde (loi sur les syndicats, art. 26), Kenya (ordonnance sur les syndicats, art. 50), Nigéria (décret n° 31/73, art. 42-43), Pakistan (ordonnance sur les relations professionnelles, art. 8), Trinité-et-Tobago (ordonnance sur les syndicats, art. 16).

En Malaisie (loi sur les syndicats, art. 57) et à Singapour (loi sur les syndicats, art. 53), le préposé à l'enregistrement a le droit de vérifier la gestion des fonds à tout moment "raisonnable".

exceptionnels lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances particulières, par exemple des irrégularités présumées découlant de la présentation des rapports financiers annuels ou des plaintes émanant de membres du syndicat. En outre, à l'effet de garantir l'impartialité et l'objectivité de la procédure, ces contrôles devraient être sujets à réexamen par l'autorité judiciaire compétente. Une législation qui accorde aux autorités administratives le droit, à leur entière discrétion, d'enquêter sur les affaires intérieures d'un syndicat n'est pas conforme aux principes de la convention[1].

Inviolabilité des locaux, de la correspondance et des communications des syndicats

189. La libre gestion des syndicats implique que ceux-ci puissent disposer de leurs biens en toute quiétude et que les autorités publiques s'abstiennent d'intervenir abusivement dans les locaux et la correspondance des syndicats.

190. D'une manière générale, les législations établissent une protection des locaux privés et donc des locaux syndicaux et de la correspondance, mais elles prévoient souvent des exceptions en raison de situations d'urgence ou d'exception ou de considérations d'ordre public. La commission, tout en admettant que les syndicats, comme les autres associations ou les particuliers, ne peuvent se prévaloir d'aucune immunité contre une perquisition des locaux syndicaux, estime qu'une telle intervention ne devrait se produire qu'à la suite de la délivrance d'un mandat par l'autorité judiciaire ordinaire, lorsque cette autorité est convaincue qu'il y a de solides raisons de supposer qu'on y trouvera les preuves nécessaires à la poursuite d'un délit de droit commun et à la condition que la perquisition soit limitée aux objets qui ont motivé la délivrance du mandat.

Activité et programme d'action

191. Les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient avoir le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté. Si tel semble être le cas dans un assez grand nombre de pays, certaines législations, en revanche, limitent les garanties prévues dans la convention, en particulier par des restrictions ayant trait aux activités politiques des organisations et au droit de grève[2].

---

[1]En ce qui concerne l'Uruguay, la commission a noté avec satisfaction en 1982 que la loi n° 15137/1981 et le règlement n° 513/981 avaient introduit certaines améliorations par rapport au projet de loi envisagé et avaient supprimé en particulier des dispositions sur la limitation de la durée des assemblées syndicales et les larges pouvoirs conférés aux autorités publiques de demander des rapports sur les activités syndicales.

Concernant la législation de la Barbade, la commission a pris note avec satisfaction en 1975 d'un texte modifiant l'article 35 de la loi sur les syndicats donnant la possibilité aux syndicats de faire appel devant la Cour suprême contre les décisions du préposé à l'enregistrement des syndicats en ce qui concerne la violation des règlements sur l'usage des fonds syndicaux.

[2]Les restrictions aux négociations collectives sont examinées dans le chapitre XII ci-après.

Activités politiques

192. Certaines législations restreignent les activités politiques des syndicats en leur interdisant par exemple de fournir une contribution financière à un parti politique ou à des personnes qui briguent un poste politique[1].

193. D'autres législations interdisent totalement les activités politiques. Ainsi, il arrive fréquemment que la loi interdise purement et simplement aux organisations de prendre part à une politique de parti ou à n'importe quelle activité politique[2].

194. Tout à l'opposé, dans d'autres pays, les dispositions législatives ou autres associent étroitement les syndicats au parti politique unique au pouvoir[3].

195. Il apparait de plus en plus, comme cela avait déjà été mentionné dans les travaux préparatoires de la convention n° 87[4], que l'action des organisations syndicales ne saurait se limiter strictement au seul domaine professionnel. En effet, le choix d'une politique générale, notamment en matière économique, entraine des conséquences affectant la condition des salariés (rémunération, congés, conditions de travail, marche de l'entreprise, etc.). L'évolution du mouvement syndical montre que l'objectif de promotion des conditions de travail par la négociation collective, tout en demeurant un axe fondamental de l'action des syndicats, s'accompagne de manière de plus en plus prononcée de leur participation dans les organes appelés à se prononcer sur les politiques économiques et sociales. Cette participation requiert en échange que les syndicats puissent porter attention aux problèmes d'intérêt général et donc politiques au sens le plus large du terme et que, entre autres, ils puissent manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement, étant entendu que la mission fondamentale des syndicats devrait être d'assurer le développement du bien-être économique et social de tous les travailleurs.

---

[1]Par exemple: Libéria (loi sur les pratiques du travail, art. 4110).

[2]Par exemple: Argentine (loi n° 22105/1979, art. 8), Brésil (Codification des lois du travail, art. 521), Colombie (Code du travail, art. 378a, décret n° 2655/1954 et résolution n° 4/1952), Costa Rica (Code du travail, art. 280), El Salvador (Code du travail, art. 229 a)), Equateur (Code du travail, art. 443), Koweit (loi sur le travail, art. 73), Nicaragua (Code du travail, art. 204), Paraguay (Code du travail, art. 302), Pérou (décret n° 009/1961), Somalie (Code du travail, art. 28), Tchad (Code du travail, art. 36), Turquie (Constitution de 1982, art. 52).

En ce qui concerne Madagascar, la commission a noté avec satisfaction en 1976 que le nouveau Code du travail avait éliminé une phrase de l'ancien code indiquant que "toute activité politique est interdite aux syndicats".

[3]Voir ci-dessus, paragr. 135.

[4]Au cours des travaux préparatoires à l'élaboration de la convention n° 87, les travailleurs de même que plusieurs gouvernements s'étaient opposés à toute modification du texte proposé par le Bureau susceptible de restreindre l'action syndicale au seul domaine professionnel. Voir BIT: Compte rendu des travaux, CIT, 30e session, 1947, p. 554.

196. Toutefois, comme l'a indiqué la Conférence internationale du Travail dans sa résolution de 1952 sur l'indépendance du mouvement syndical, lorsque les syndicats décident, en se conformant aux lois et usages en vigueur dans leurs pays respectifs et à la volonté de leurs membres, d'établir des relations avec des partis politiques ou d'entreprendre une action politique conforme à la Constitution pour favoriser la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, ces relations ou cette action politique ne doivent pas être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays.

197. D'autre part, lorsqu'ils s'efforcent d'obtenir la collaboration des syndicats pour l'application de leur politique économique et sociale, les gouvernements devraient avoir conscience que la valeur de cette collaboration dépend dans une large mesure de la liberté et de l'indépendance du mouvement syndical considéré comme facteur essentiel pour favoriser le progrès social et ils ne devraient pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument politique qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques. Ils ne devraient pas non plus essayer de s'immiscer dans les fonctions normales d'un syndicat en prenant prétexte de ses rapports librement établis avec un parti politique.

198. La commission considère en conséquence que les dispositions législatives qui interdisent toute activité politique ou, à l'opposé, les dispositions qui associent étroitement les syndicats à un parti politique sont incompatibles avec les principes de la convention.

Actions de protestation et droit de grève

199. Les organisations de travailleurs disposent d'un certain nombre de moyens pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Certains constituent de simples actions de protestation, par exemple réunions de protestation, remise de pétitions, qui ne provoquent pas de dommages directs à l'employeur. D'autres moyens, en revanche, sont destinés à exercer une pression sur l'employeur en lui provoquant certains préjudices: ralentissement du travail (grève perlée), application stricte du règlement (grève du zèle) ou recours à la grève.

200. De l'avis de la commission, le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Ces droits se rapportent non seulement à l'obtention de meilleures conditions de travail ou aux revendications collectives d'ordre professionnel, mais englobent également la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale et aux problèmes qui se posent à l'entreprise et qui intéressent directement les travailleurs[1].

201. En droit international, le droit de grève est reconnu expressément par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en son article 8. Au niveau régional, la Charte sociale européenne a été le premier texte international à reconnaître expressément le droit de grève en cas de conflit d'intérêts, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

---

[1]Voir, par exemple, BIT: Comité de la liberté syndicale, 214e rapport, cas n° 1081, paragr. 261.

202. L'étude des législations nationales montre que le droit de grève est diversement reconnu: reconnu tacitement ou expressément dans certains pays, il est assorti de limitations de portée et de rigueur variables dans de nombreux autres pays.

203. Quant à la plupart des pays socialistes, leur législation ne comporte aucune disposition concernant la légalité ou l'illégalité de la grève. Etant donné la nature des systèmes économiques et politiques en vigueur, les gouvernements de ces pays estiment que les syndicats n'éprouvent pas le besoin de recourir à une action directe pour défendre leurs intérêts.

Interdiction générale de la grève

204. L'interdiction générale de recourir à la grève de même que la suspension du droit de grève qui existent dans certains pays résultent parfois de dispositions spécifiques de la loi[1]; l'interdiction de la grève peut aussi résulter, dans la pratique, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits du travail suivant lequel les différends sont soumis à des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage aboutissant à une sentence ou à une décision finale qui a force obligatoire pour les parties intéressées; il en va de même lorsque, faute d'accord entre les parties, les conflits peuvent être réglés par un arbitrage obligatoire ou une décision obligatoire à la discrétion des autorités publiques[2]. Ces systèmes permettent d'interdire pratiquement toutes les grèves ou de les faire cesser rapidement.

205. L'interdiction générale de la grève limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les

---

[1]Par exemple: Argentine (loi n° 21261/1976 prorogée par la loi n° 21400/1976), Bangladesh (ordonnance n° XXVI/1982, art. 8), Colombie (pour les fédérations et confédérations - Code du travail, art. 417), Libéria (décret n° 12/1980), Nicaragua (décrets nos 911 de 1981 et 955 de 1982), Pakistan (proclamation du 16 octobre 1979), République arabe syrienne (Code du travail agricole, art. 160), Tchad (ordonnance n° 30/1975), Thailande (décret n° 3/1976, lu conjointement avec les articles 133 et 141 de la loi sur les relations de travail).

[2]Par exemple: Algérie (loi n° 82-05, art. 40-42), Bolivie (loi générale du travail, art. 113, al. c)), Brésil (Codification des lois du travail, art. 872), Chypre (règlement 79B), Colombie (loi n° 48/1968, art. 3), République dominicaine (Code du travail, art. 374, 377, 633 et 655), Equateur (Constitution, art. 31K, et Code du travail, art. 466), Ethiopie (proclamation du travail de 1975, art. 99 et 106), Gabon (Code du travail, art. 239 et ss.), Ghana (loi sur les relations professionnelles de 1965, art. 18 et 21), Inde (loi sur les conflits du travail de 1947, art. 10), Jamaique (loi sur les relations professionnelles et les conflits du travail de 1975 modifiée, art. 15), Kenya (loi sur les différends du travail de 1965, art. 21 et 22), Lesotho (loi n° 34 de 1975 et loi n° 21 de 1982), Malaisie (loi sur les relations professionnelles, art. 26), Malte (loi sur les relations professionnelles, art. 27), Maurice (loi sur les relations professionnelles, art. 82-83), Mauritanie (Code du travail, livre IV, art. 40 et 48), Nigéria (décret sur les différends du travail n° 7/1976), Paraguay (Code de procédure du travail), Singapour (loi sur les relations professionnelles, art. 31), Soudan (loi sur les relations professionnelles de 1976, art. 17-31), Sri Lanka (loi sur les différends du travail, art. 40 et 43), Tanzanie (loi sur le tribunal permanent du travail de 1967, art. 22), Tunisie (Code du travail, art. 384 à 387), Zambie (loi sur les relations professionnelles de 1971).

intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) de même que le droit des syndicats d'organiser leur activité (article 3) et n'est donc pas compatible avec les principes de la liberté syndicale.

206. L'interdiction générale de la grève ou une suspension temporaire du droit de grève résultent parfois des dispositions adoptées en vertu de pouvoirs exceptionnels ou sont motivées par les gouvernements par des circonstances de crise. La commission considère que, du fait que l'interdiction ou la suspension générale des grèves constituent une restriction importante à l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts, une telle interdiction ou suspension générale ne saurait être justifiée que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée.

Restrictions particulières au droit de grève

207. Certaines législations, tout en admettant le principe du droit de grève, le soumettent à des restrictions diverses plus ou moins importantes: ces restrictions visent certaines catégories de travailleurs, ou sont imposées quant aux objectifs de la grève ou quant aux méthodes utilisées, ou encore résultent des clauses de temporisation imposées au droit de grève[1].

Restrictions visant les travailleurs de la fonction publique ou des services essentiels

208. Les législations nationales diffèrent radicalement sur la question de la légalité ou de l'illégalité des arrêts de travail décidés par les agents de la fonction publique. On constate, en étudiant les lois en vigueur dans un certain nombre de pays, que les dispositions législatives actuellement applicables prévoient plusieurs possibilités principales à cet égard; à chacune d'elles correspondent plusieurs solutions.

209. A un extrême, on peut placer les législations qui reconnaissent expressément le droit de grève aux agents de la fonction publique[2]: si un conflit ne peut être résolu par les mécanismes de règlement existants ni par voie de consultation ou de négociation, un mot d'ordre de grève des agents de la fonction publique peut être légalement lancé. Toutefois, les lois ou règlements applicables peuvent parfois prévoir des limitations à l'exercice du droit de grève par les personnes qui assument certaines fonctions[3].

210. Certains pays ne font pas de distinction entre les grèves du secteur public et celles qui se produisent dans les autres secteurs de

---

[1]En ce qui concerne le Panama, la commission a noté avec satisfaction en 1982 que la loi n° 8/1981 avait supprimé une limitation à l'exercice du droit de grève qui le subordonnait à ce que les revendications de meilleures conditions de travail de la part des travailleurs ne risquent pas, de l'avis de l'autorité publique, de nuire à la rentabilité de l'entreprise.

[2]Par exemple: Bénin, Canada, Comores, Côte-d'Ivoire, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Mexique, Niger, Norvège, Portugal, Sénégal, Suède, Togo, Zaïre.

[3]Voir ci-après, paragr. 212.

l'économie: les agents de la fonction publique doivent suivre les procédures prévues par la législation générale pour se mettre en grève[1].

211. Dans un autre groupe de pays, il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires concernant la légalité ou l'illégalité de la grève des agents de la fonction publique. Comme le silence de la loi peut se prêter à différentes interprétations, les pays de cette catégorie ont adopté en fait des solutions juridiques diverses. Parfois, la légalité de la grève est tacitement reconnue ou ressort implicitement de la position adoptée par le gouvernement au regard de la reconnaissance ou de l'enregistrement des syndicats[2]. (Si les statuts d'un syndicat, son règlement intérieur ou d'autres documents qui doivent être soumis à une autorité compétente prévoient le recours à la grève et si cette autorité ne soulève pas d'objection, on peut en déduire que des arrêts de travail peuvent être légalement décidés.) Dans d'autres cas, le problème du droit de grève demeure une question controversée[3]. Enfin, l'absence de dispositions générales ou particulières ayant trait aux grèves dans la fonction publique peut être interprétée comme équivalant à une interdiction tacite[4]. On trouve ailleurs des législations qui refusent expressément le droit de grève aux agents de la fonction publique[5].

212. Même la reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique, qu'elle soit expresse ou tacite, ne signifie pas que tous les agents de la fonction publique jouissent d'un droit illimité à cet égard. Au contraire, diverses limites et restrictions ont été établies par la législation et la pratique de bon nombre de pays qui autorisent la grève dans la fonction publique. Ces limitations paraissent fondées sur des critères divers tels que le niveau de responsabilité des agents, leur place dans la hiérarchie de l'administration, la nature des services assurés, les conditions respectées pour le déclenchement et la conduite de la grève[6].

213. Il existe également dans de nombreux pays des dispositions interdisant ou limitant la grève dans les services essentiels. Toutefois, la notion de services essentiels varie selon les législations nationales et, dans certains cas, une liste très large de ces services est inscrite dans la loi[7] ou même parfois la définition

---

[1]Par exemple: Italie, Suède.

[2]Par exemple: Israël, Madagascar, Royaume-Uni.

[3]Par exemple: Autriche, Belgique, Danemark, Pays-Bas.

[4]Par exemple: République fédérale d'Allemagne.

[5]Par exemple: Bolivie, Brésil, Burundi, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Etats-Unis, Guatemala, Honduras, Koweit, Liban, Maroc, Nicaragua, Philippines, Rwanda, Suisse, République arabe syrienne, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Uruguay, Zimbabwe.

[6]Par exemple: Canada, Finlande, Japon, Luxembourg, Madagascar, Mexique, Norvège.

[7]Par exemple: Brésil (décret-loi n° 1642/1978), République-Unie du Cameroun (Code du travail, art. 165, paragr. 3, et décret n° 74/969, art. 2), Canada (législation de la province de l'Alberta), Colombie (Code du travail, art. 430, et décrets nos 414/1952, 1593/1959, 1167/1963 et 57 et 534/1967), Costa Rica (Code du travail, art. 369 b); toutefois, l'alinéa c) de l'article 369 a été déclaré inconstitutionnel (concerne les transports et les travaux portuaires)), République

(Suite de la note page suivante)

s'étend à toutes les activités que le gouvernement juge appropriées ou à toutes les grèves susceptibles de nuire à l'ordre public, à l'intérêt général ou au développement économique[1].

214. De l'avis de la commission, le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit dans la fonction publique ou les services essentiels - qu'ils soient publics, semi-publics ou privés - perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive de la fonction publique ou des services essentiels. Comme l'a déjà mentionné la commission dans des études d'ensemble antérieures[2], l'interdiction devrait être limitée aux fonctionnaires agissant en tant qu'organes de la puissance publique ou aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne[3]. En outre, si le droit de grève fait l'objet de restrictions

---

(Suite de la note de la page précédente)

dominicaine (Code du travail, art. 370 et 371), Etats-Unis (loi sur les relations professionnelles de 1947, art. 206-210), Guyane (loi sur les services d'utilité publique, cap. 54:01), Inde (loi sur le maintien des services essentiels n° 40 de 1981), Jamaïque (loi sur les relations professionnelles et les différends du travail de 1975, modifiée, art. 15 et 28), Kenya (loi sur les différends du travail de 1965), Lesotho (loi n° 34/1975, telle que modifiée en 1982), Malawi (ordonnance sur l'arbitrage et le règlement des conflits du travail), Pakistan (ordonnance sur les relations professionnelles, art. 31-33), Pologne (loi de 1982 sur les syndicats, art. 40, al. 1 et 2), Sri Lanka (loi sur les services essentiels de 1979), Swaziland (loi sur les relations professionnelles de 1980, art. 65, et note n° 54/1982), Venezuela (règlement de la loi sur le travail, art. 393), Zambie (loi sur les relations professionnelles, art. 3).

En Nouvelle-Zélande, la loi sur les relations professionnelles de 1973 détermine certaines procédures à suivre avant le déclenchement d'une grève dans les industries essentielles et les abattoirs exportateurs (art. 125 et 125A). En même temps, la loi sur le commerce de 1975 permet à la Cour d'arbitrage d'émettre un ordre de reprise du travail au motif que l'économie du pays est ou risque d'être affectée sérieusement par une grève. Une demande à cet effet peut lui être adressée par un ministre ou une personne directement affectée par la grève (art. 119C). Finalement, un amendement à la loi sur les relations professionnelles, adopté en 1981, confère au ministre du Travail des pouvoirs spéciaux en cas de grève ou de menace de grève dans les industries essentielles et les abattoirs exportateurs, affectant l'intérêt public (art. 125B-E).

[1]Par exemple: Chypre (loi sur l'approvisionnement et les services (pouvoirs transitoires), cap. 175A), Philippines (Code du travail, art. 264), Trinité-et-Tobago (loi sur les relations professionnelles, art. 65), Tunisie (Code du travail, art. 389).

[2]Voir BIT: RCE, rapport III (IV), CIT, 43e session, 1959, p. 124, paragr. 68; et études d'ensemble de 1973 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 109, et de 1978 sur le travail forcé, paragr. 123. Voir aussi BIT, Comité de la liberté syndicale, 218e rapport, cas n° 1131, paragr. 779.

[3]Le Comité de la liberté syndicale a estimé, par exemple, que le secteur hospitalier et le contrôle du trafic aérien constituaient des services essentiels. En revanche, il a considéré que, par exemple, les banques, les activités agricoles, les ports, la métallurgie, le pétrole, le tabac, l'imprimerie, l'enseignement, la radio-télévision n'étaient pas des services essentiels au sens strict du terme.

ou d'interdiction dans la fonction publique ou les services essentiels, des garanties appropriées doivent être accordées pour protéger les travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels. Les restrictions devraient être compensées par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et les décisions arbitrales devraient être dans tous les cas obligatoires pour les deux parties. De tels jugements, une fois rendus, devraient être exécutés rapidement et de façon complète.

Réquisitions, service minimum

215. Certaines législations permettent de réquisitionner les travailleurs en grève[1]. Ces réquisitions de travailleurs impliquent des possibilités d'abus comme moyen de régler les différends du travail. Un recours à ce genre de mesure n'est donc pas souhaitable, sauf s'il s'agit de maintenir les services essentiels dans des circonstances de la plus haute gravité. Ainsi, la réquisition peut être justifiée par la nécessité d'assurer le fonctionnement des services essentiels au sens strict du terme. En ce qui concerne d'autres secteurs de l'économie, la commission considère que, lorsque, dans un secteur important de l'économie, un arrêt total et prolongé pourrait provoquer une situation telle que la vie, la sécurité ou la santé de la population pourraient être en danger, il semblerait légitime qu'un service minimum concernant une catégorie de personnel déterminée puisse être maintenu en cas de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une situation de crise nationale aiguë. Pour être acceptable, d'une part, un tel service minimum devrait se limiter aux opérations strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie, la sécurité ou la santé de la population et, d'autre part, les organisations de travailleurs devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à sa définition tout comme les employeurs et les autorités publiques[2]. Un tel système de service minimum pourrait aussi être utilisé dans le cas des services essentiels pour éviter une interdiction totale de la grève dans ces services.

Restrictions quant aux objectifs de la grève

216. Dans de nombreux pays, la grève politique est considérée expressément ou tacitement comme illicite. Dans d'autres, les restrictions à la grève risquent d'être appliquées de manière telle que toute grève pourrait être considérée comme attentatoire à la sécurité de l'Etat. La commission estime que les organisations syndicales devraient avoir la possibilité de recourir à des grèves de protestation, notamment en vue d'exercer une critique à l'égard de la politique économique et sociale des gouvernements. Cependant, les

---

[1]Par exemple: Chypre (loi sur l'approvisionnement et les services (pouvoirs transitoires), cap. 175A), Haute-Volta (ordonnance n° 82.003/1982), Portugal (décret-loi n° 637/74), Tunisie (Code du travail, art. 389).

[2]Voir, par exemple, à cet égard, BIT: Comité de la liberté syndicale, 204e rapport, cas n° 952, paragr. 162; 221e rapport, cas n° 1097, paragr. 84. En Grèce, dans les services essentiels, seul un service minimum doit être assuré en cas de grève. Les syndicats participent à la définition du nombre et de la composition des équipes nécessaires au service essentiel (loi n° 1264 de 1982, art. 21).

grèves de nature purement politique n'entrent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale[1].

217. En ce qui concerne la grève de solidarité, c'est-à-dire la grève se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs, certains pays en reconnaissent la légitimité[2]. Il semble qu'on ait recours de plus en plus fréquemment à ce type de mouvement en raison de la structure ou de la concentration des entreprises ou de la localisation des centres de travail dans les différentes régions du monde. La commission estime à ce propos qu'une interdiction générale des grèves de solidarité risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale.

Restrictions quant aux méthodes utilisées

218. Lorsque le droit de grève est garanti par la législation nationale, la première question qui se pose est de savoir si l'action des travailleurs est une grève au sens de la loi. Le plus souvent, on peut considérer que tout arrêt de travail si bref et si limité fût-il peut constituer une grève. Le problème semble plus complexe dans le cas où il n'y a pas cessation mais simplement ralentissement du travail (grève perlée) ou encore application stricte du règlement (grève du zèle). De même, les grèves tournantes, les grèves sur le tas avec occupation des locaux de travail, les débrayages répétés, les grèves surprises, les piquets de grève posent problème. La commission partage avec le Comité de la liberté syndicale l'avis que, pour ce qui concerne les modalités du droit de grève, des limitations aux grèves du zèle, à l'occupation de l'entreprise ou du lieu de travail, aux grèves sur le tas, aux piquets de grève ne se justifieraient que si la grève perdait son caractère pacifique.

Clauses de temporisation du droit de grève

219. La législation d'un grand nombre de pays impose l'obligation de respecter un préavis de grève ou la possibilité d'imposer une pause de réflexion ou encore l'approbation préalable de l'ordre de grève par une majorité de travailleurs intéressés ou de l'assemblée générale du syndicat[3]. Ces procédures ne devraient pas être si lourdes que, dans la pratique, une grève licite deviendrait impossible.

220. De nombreuses législations contiennent l'obligation d'une notification préalable de la grève aux autorités administratives ainsi

---

[1]Voir, par exemple, BIT: Comité de la liberté syndicale, 139e rapport, cas nos 737 à 744, paragr. 124.

[2]Par exemple: République fédérale d'Allemagne, Espagne (arrêt du 8 avril 1981 du tribunal constitutionnel - Le tribunal constitutionnel considère que la disposition qui déclare illégales les grèves de solidarité est inconstitutionnelle dans la mesure où elle tente de limiter l'exercice du droit de grève aux intéressés "directs"); France, Inde, Italie, Royaume-Uni, Suède.

[3]Par exemple: Burundi, Danemark, Etats-Unis, Honduras, Philippines, Pologne, Royaume-Uni/Hong-kong, Suisse.

que l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage avant de déclencher une grève[1].

221. Il convient de relever la situation particulière de certains pays où les syndicats ayant décidé volontairement de demander leur enregistrement auprès des autorités (ce qui leur donne le droit de recourir au système officiel de règlement des conflits du travail au moyen des procédures de conciliation et d'arbitrage, avec sentence arbitrale ayant force obligatoire) n'ont pas le droit de déclencher une grève si l'interdiction de toute grève est prévue dans une sentence ou s'ils sont liés par les termes d'une sentence[2].

Sanctions contre la grève

222. La plupart des législations qui restreignent le droit de grève ont en commun des dispositions prévoyant des sanctions contre les travailleurs qui enfreignent les interdictions. Dans certains pays, faire grève illégalement constitue un délit pénal passible d'amende ou de peine d'emprisonnement[3]. Dans d'autres, le recours à la grève

---

[1]A ce propos, lorsque les systèmes de conciliation et d'arbitrage sont volontaires, il convient de tenir compte de la recommandation (n° 92) concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, qui établit, en son paragraphe 7, qu'"aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève".

Concernant les procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires qui peuvent abcutir en fait à une interdiction de la grève, la commission renvoie à ses commentaires formulés ci-dessus au paragraphe 204.

[2]Par exemple: Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage), Nouvelle-Zélande.

[3]Par exemple: Bahamas (loi sur les relations professionnelles, art. 72), Bangladesh (ordonnance n° XXVI/1982, art. 8), Philippines (Code du travail, art. 273), Pologne (loi de 1982 sur les syndicats, art. 47, sanctions prévues pour les organisateurs de la grève), URSS (Code pénal de la RSFSR, art. 190).

Au Japon, des sanctions pénales pour faits de grève ont été infligées par la Cour suprême à certains travailleurs des services publics qui ont organisé des grèves ou incité à ces mouvements.

Concernant la législation de l'URSS, le Comité de la liberté syndicale a noté l'assurance formelle donnée par le gouvernement de l'URSS que les arrêts collectifs du travail n'ont jamais été considérés et ne sont pas considérés comme absence injustifiée et que la législation soviétique n'a jamais prévu et ne prévoit pas de sanctions quelconques pour une cessation collective du travail ayant pour objet d'appuyer les revendications des travailleurs. Le comité a recommandé au gouvernement de l'URSS de prendre les mesures nécessaires en vue de s'assurer que les travailleurs intéressés soient au courant de l'assurance donnée par le gouvernement que la législation soviétique n'a jamais prévu et ne prévoit pas de sanctions pour une cessation collective du travail ayant pour objet d'appuyer les revendications des travailleurs (23e rapport, cas n° 111, paragr. 227). Au sujet de l'article 190 du Code pénal de la RSFSR mentionné ci-dessus, le gouvernement a déclaré qu'il ne partage pas l'opinion de la commission quant à l'interprétation donnée à cette disposition et à la possibilité d'application systématique de sanctions pénales en cas de grève.

illicite peut être considéré comme une pratique déloyale et entraîner des responsabilités civiles et des sanctions disciplinaires.

223. La commission estime que des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d'infractions à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. En outre, dans ces cas, les sanctions devraient être proportionnées au délit commis, et on ne devrait pas avoir recours aux mesures d'emprisonnement en cas de grève pacifique. En effet, la commission considère que l'application de sanctions pénales disproportionnées n'est pas propre à favoriser le développement de relations professionnelles harmonieuses.

*
* *

224. L'intervention des autorités administratives dans les activités des syndicats peut faire surgir des difficultés dans l'application de l'article 3 de la convention n° 87, notamment lorsqu'elle s'exerce à propos de la gestion financière des organisations. Les principes consacrés par la convention n'empêchent pas un contrôle extérieur des activités internes d'une organisation si l'on estime ou s'il est allégué que la loi ou les statuts sont violés. Toutefois, pour garantir une procédure impartiale et objective, le contrôle devrait être soumis à réexamen par des autorités judiciaires indépendantes. De même, des garanties judiciaires devraient préserver l'inviolabilité des locaux et de la correspondance des organisations syndicales.

225. Il apparaît que les restrictions les plus fréquentes au droit des syndicats d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action touchent aux activités politiques des organisations et au droit de grève. En raison notamment de l'évolution du mouvement syndical, l'action des organisations ne saurait maintenant se limiter strictement au seul domaine professionnel. L'interdiction générale d'activités politiques n'est pas seulement incompatible avec la convention n° 87 mais aussi impossible à faire respecter dans la pratique. Les syndicats se livrent souvent à une activité politique, d'une importance variable, qui va parfois jusqu'à appuyer un parti politique donné, ce qu'ils peuvent considérer comme nécessaire pour faire progresser leurs objectifs économiques et sociaux. Il importe en effet qu'ils puissent manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement, étant entendu que l'action politique des organisations ne devrait pas compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions économiques et sociales et que les gouvernements, pour leur part, ne devraient pas chercher à transformer les organisations en un instrument politique.

226. Pour ce qui est du droit de grève, son interdiction générale, qui résulte parfois de dispositions expresses ou qui découle, dans de nombreux pays, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits, limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres de même que leur droit d'organiser leur activité. Une telle interdiction ne saurait se justifier que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée. Seuls les fonctionnaires agissant en tant qu'organes de la puissance publique et les travailleurs des services essentiels au sens strict du terme pourraient faire l'objet d'une interdiction permanente, compensée par l'existence de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides. Enfin, les restrictions imposées quant aux objectifs de la grève et aux méthodes utilisées devraient être suffisamment raisonnables pour ne pas aboutir en pratique à une interdiction totale ou à une limitation excessive de l'exercice du droit de grève.