

RAPPORT VII

Conférence internationale du Travail

TRENTIÈME SESSION

GENÈVE, 1947

LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET RELATIONS INDUSTRIELLES

Septième question à l'ordre du jour



GENÈVE

Bureau international du Travail

1947

IMPRIMERIE DE « LA TRIBUNE DE GENÈVE »
GENÈVE (SUISSE)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
Mémoire de la Fédération syndicale mondiale	2
Mémoire de la Fédération américaine du travail	5
Discussion du problème syndical au Conseil économique et social . .	7

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES DEVANT L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.	13
<i>La liberté syndicale</i>	13
Discussion du problème de la liberté syndicale à la Conférence de 1927	16
Garantie du principe de la liberté syndicale	18
Protection du droit d'association professionnelle vis-à-vis du partenaire au contrat de travail	21
<i>Relations industrielles et collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles</i>	23
Conciliation et arbitrage	23
Conventions collectives	24
Collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles	25
Déclaration de Philadelphie	28
Conférence de Mexico	28
Commissions d'industrie	32
Conférences générales du Travail	36

CHAPITRE II

APERÇU DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE	38
<i>La liberté syndicale</i>	38
La restauration de la liberté syndicale dans le monde	39
La réglementation de la liberté syndicale	43
Garanties constitutionnelles du droit d'association professionnelle	43
Régime spécial applicable aux associations professionnelles .	44
Constitution des syndicats	45
Fonctionnement des syndicats	49
Dissolution forcée des syndicats	50
Fédérations et confédérations syndicales	51
Privilèges syndicaux	51
<i>Protection du droit d'organisation et de négociation collective</i> . . .	53
Protection de la liberté syndicale des salariés individuels . . .	55

	Pages
Protection de la liberté syndicale des organisations des travailleurs	56
Contrôle et sanctions	58
<i>Conventions collectives</i>	60
Organismes de négociations collectives	60
Définition de la convention collective	65
Effets obligatoires de la convention collective	66
Interdiction de déroger à la convention collective	66
Application de la convention collective à l'ensemble du personnel d'une entreprise	67
Extension aux tiers	67
Conflits d'interprétation	69
Contrôle d'application	70
<i>Conciliation et arbitrage</i>	70
Conciliation et arbitrage volontaires	71
Conciliation volontaire	71
Les organismes de conciliation	71
Procédure de conciliation	72
Prévention des grèves et des lock-outs	74
Arbitrage volontaire	75
Conciliation et arbitrage obligatoires	76
<i>Collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs</i>	78
Collaboration sur le plan de l'entreprise	80
Méthodes de collaboration à l'intérieur de l'entreprise	82
Institution de comités d'entreprise	82
Structure des comités d'entreprise	83
Fonctionnement des comités d'entreprise	85
Attributions des comités d'entreprise	86
Attributions d'ordre social	86
Attributions d'ordre économique	87
Collaboration sur le plan des industries	90
Organismes d'étude ou de caractère consultatif	90
Organismes de contrôle	92
Industries nationalisées	94
Collaboration sur le plan national	98
Collaboration bipartite	98
Collaboration tripartite	99
Consultation <i>ad hoc</i> des organisations professionnelles	100
Conseils du travail	100
Conseils économiques	102
Plans économiques	104

CHAPITRE III

CONCLUSIONS ET COMMENTAIRES	107
<i>Objet de la discussion</i>	107
<i>Analyse des dispositions du projet de résolution et de la liste de points</i>	110
Liberté syndicale	110
Garantie de la liberté syndicale	110
Bénéficiaires de la réglementation	111
Liberté de choix de l'organisation	112

	Pages
Protection du droit d'organisation et de négociation collective	115
Conventions collectives	118
Conciliation et arbitrage volontaires	123
Conciliation volontaire	124
Arbitrage volontaire	125
Collaboration entre pouvoirs publics et organisations profes- sionnelles	126

CHAPITRE IV

TEXTES SOUMIS A LA CONFÉRENCE.	130
<i>Projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles</i>	<i>130</i>
<i>Liste de points pouvant servir de base de discussion à la Conférence .</i>	<i>135</i>

ANNEXES

ANNEXE A :

I. Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exer- cice et de développement du droit syndical	139
II. Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical . .	142

ANNEXE B :

Principales publications du Bureau international du Travail con- cernant le droit syndical, les relations industrielles et la collabora- tion entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs	147
--	-----

INTRODUCTION

A sa quatrième session (février-mars 1947), le Conseil économique et social des Nations Unies a 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.

En conclusion de ses débats, le Conseil économique et social a adopté la résolution suivante, que le Secrétaire général des Nations Unies a officiellement communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail, en date du 18 avril 1947 :

Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte 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 ces questions 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 en outre de transmettre 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 entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail ¹, accord qui a été, on s'en souvient, 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

¹ Voir le texte de cet accord dans *Bulletin officiel*, vol. XXIX, n° 4, 15 nov. 1946, p. 297.

social et ses commissions, ainsi que le Conseil de tutelle, inséreront 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, consulté télégraphiquement par le Directeur général, a décidé d'inscrire la question de « la liberté syndicale et des relations industrielles » à l'ordre du jour de la 30^{me} session de la Conférence qui s'ouvrira à Genève le 19 juin 1947. Il a, de même, autorisé le Directeur général à informer les gouvernements des Etats Membres que, conformément aux dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, ils avaient le droit de nommer des conseillers techniques pour la discussion de cette question.

Il nous semble opportun, pour l'information des délégués à la Conférence, de rappeler brièvement les conditions dans lesquelles le problème de la liberté syndicale a été porté devant le Conseil économique et social et de résumer brièvement les débats auxquels son examen a donné lieu.

Le Conseil économique et social avait été saisi de deux mémoires, dont le premier émanait de la Fédération syndicale mondiale et le second de la Fédération américaine du travail.

On reproduira les deux textes en annexe, mais comme il s'agit de l'expression d'opinions de deux très importantes organisations syndicales, on en donnera ci-après un résumé substantiel.

MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION SYNDICALE MONDIALE

Le mémoire de la Fédération syndicale mondiale ¹ rappelle d'abord que, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale,

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 certains pays, d'idéologies néfastes qui ont fait courir

¹ Voir CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/C.2/28, 28 fév. 1947 (original en français), p. 2.

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.

Le mémoire insiste ensuite sur le rôle que le syndicalisme est en mesure de jouer si son essor n'est pas systématiquement entravé.

Le syndicalisme tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités de l'Etat ; c'est ainsi qu'ils participent : à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.

Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

Mais le syndicalisme ne peut jouer ce rôle que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'Etat sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

D'autre part, tout obstacle à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale.

Le mémoire souligne en outre que l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan international.

Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la Paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et, ainsi, la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que l'on a fait ressortir, à la fois sur le plan national et sur le terrain international, n'a fait que se consolider.

Il convient de signaler à ce propos l'action entreprise par la F.S.M. en vue d'aider à l'organisation syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bienfaisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

D'autre part, des rapports confiants ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

Le mémoire rappelle ensuite ce qui suit :

D'après l'article I (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale « en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». La même idée est reprise par les articles 55 c) et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

Le mémoire conclut :

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.

Sur la base de ces considérations, la Fédération syndicale mondiale a soumis au Conseil économique et social la résolution suivante :

I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.

II. 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.

III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.

IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.

V. 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 susmentionnés se trouvent être violés, la Commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre.

MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION AMÉRICAINE DU TRAVAIL ¹

Dans son mémoire, la Fédération américaine du travail rappelle d'abord qu'elle avait déjà soumis, à la date du 20 août 1946, un document (E/CT.2/2) relatif à la déclaration internationale des droits de l'homme, qui couvrait certaines des questions soulevées par la Fédération syndicale mondiale, document qui fut par la suite transmis pour examen à la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social.

Le mémoire de la Fédération américaine du travail souligne toutefois que de nombreux problèmes, qui se rapportent aux travailleurs en général et aux organisations syndicales en particulier, ne rentrent pas dans la compétence de la Commission des droits de l'homme, et ajoute :

L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci comme étant « une institution spécialisée investie de la responsabilité de prendre des mesures appropriées aux termes de son instrument fondamental pour l'accomplissement des objectifs prévus à cet instrument ». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution ².

Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics; ensuite, jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominant ou contrôlent l'activité des organisations syndicales; et, enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure

¹ Voir CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/C.2/32, 13 mars 1947 (original en anglais), pp. 5-8.

² *Organisation internationale du Travail, Constitution et Règlements* (Montréal, 1946).

susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

La Fédération américaine du travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social :

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :

1. Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales ?
2. Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics ?
3. Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats ?
4. Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer, soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé ?
5. Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays ?
6. Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics ?
7. Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?
8. Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ?
9. Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir ?
10. Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leur intérêt, des mesures législatives ou administratives ?
11. Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer ?
12. Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi, à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales ?
13. Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et

comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes ?

14. Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection ?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail de rédiger, sur la foi des résultats des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis, à l'effet

- a) d'incorporer dans la déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus ;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental ; et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

On notera que si les dix premières questions se rapportent directement au problème de la liberté syndicale, les quatre dernières, par contre, sont d'une application beaucoup plus générale.

DISCUSSION DU PROBLÈME SYNDICAL AU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil, à l'unanimité, a exprimé l'avis qu'en raison même de la portée d'un sujet « dont les conséquences seront nombreuses et importantes », il ne convenait pas de l'aborder, quant au fond, en fin de session.

La seule question en discussion était de savoir s'il convenait de renvoyer l'examen quant au fond à la prochaine session du Conseil économique et social ou s'il convenait, par contre, conformément à l'accord intervenu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, d'en saisir directement l'Organisation internationale du Travail, ainsi que la Commission des droits de l'homme pour ceux des aspects de la question qui pouvaient rentrer dans sa compétence.

Voici, en bref, les arguments invoqués à l'appui de ces thèses respectives ¹.

En faveur de la thèse du renvoi immédiat de la question à l'Organisation internationale du Travail, le représentant du Royaume-Uni a notamment fait valoir ce qui suit :

Les Nations Unies ont signé avec l'Organisation internationale du Travail un accord qui a été formellement ratifié par les deux parties

¹ Voir NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/P.V 79, 24 mars 1947, pp. 22-71.

et qui, par conséquent, lie le Conseil économique et social aussi bien que l'Organisation internationale du Travail.

Aux termes de cet accord, les Nations Unies reconnaissent que l'Organisation internationale du Travail est une institution spécialisée dont la tâche essentielle est de prendre toutes mesures pour atteindre les buts inscrits dans sa Constitution. Or, l'un des objectifs principaux de l'Organisation internationale du Travail est la défense de la liberté syndicale, conçue comme l'une des formes essentielles du progrès social.

Cette conception a été affirmée dès 1919 dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et réaffirmée en 1944 par la Charte de Philadelphie.

La question qu'on a soumise à notre examen intéresse donc très directement l'Organisation internationale du Travail et nous avons nous-mêmes reconnu que cette Organisation avait une compétence essentielle en ces matières. Par conséquent, le Conseil économique et social ne pourrait opportunément étudier une telle question sans l'avoir préalablement soumise à l'examen de l'Organisation internationale du Travail.

Par la suite, le représentant du Royaume-Uni attira l'attention du Conseil économique et social sur le fait que la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail se réunira en juin 1947, et il ajouta :

Si nous renvoyons à la prochaine session du Conseil économique et social l'étude de cette question, cela revient à laisser complètement de côté cette compétence de l'Organisation internationale du Travail. Mon gouvernement aimerait au contraire que cette question figurât en bonne place à l'ordre du jour de la Conférence. En effet, renvoyer l'étude de la question à notre prochaine session signifierait pratiquement que l'on décide de ne pas en saisir l'Organisation internationale du Travail, mais de discuter la question au fond lors de la prochaine session et en dehors de l'Organisation internationale du Travail.

Je voudrais que tout doute à ce sujet fût éliminé. Il est faux de croire que l'ajournement de la question à notre prochaine session est indépendant de son examen par l'Organisation internationale du Travail. Si nous acceptons cet ajournement, nous agirions contrairement à la fois à l'esprit et à la lettre de l'accord qui règle nos relations avec l'Organisation internationale du Travail. Ce serait là le meilleur exemple de manque de coordination entre nos travaux et ceux des institutions spécialisées.

Le représentant des Etats-Unis au Conseil économique et social déclara notamment :

L'Organisation internationale du Travail s'est occupée des questions de travail et, en particulier, de celles que pose le droit d'association professionnelle depuis de nombreuses années. Aux termes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, un des principes sur lesquels est fondée l'Organisation est précisément celui de la liberté d'association et de la liberté d'expression, qui sont essentielles pour un progrès social continu.

Les recommandations et les conventions adoptées par les Conférences de l'Organisation internationale du Travail sont imprégnées de cet esprit.

De plus, la Troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Mexico en avril 1946, a adopté une série de résolutions sur la liberté syndicale et les relations industrielles qui vont au cœur même de la question soulevée par la Fédération syndicale mondiale.

Le représentant des Pays-Bas souligna notamment qu'à son avis le Conseil économique et social n'avait pas à prendre une décision préalable sur la question avant de la transmettre à l'Organisation internationale du Travail. Et il ajouta :

Il suffit de décider que tel problème relève de l'Organisation internationale du Travail et par conséquent de le lui renvoyer pour examen.

Si, ce qui me paraît fort improbable, l'Organisation internationale du Travail se déclarait, après examen, incapable de trouver une solution, nous pourrions alors en reprendre l'étude.

En faveur du renvoi pur et simple de la question à la prochaine session du Conseil économique et social, on fit notamment valoir qu'avant de saisir une institution spécialisée du problème, il convenait de l'examiner, quant au fond, d'abord au sein même du Conseil.

Le représentant de la France s'exprima en ces termes :

La Fédération syndicale mondiale, se plaçant sous l'invocation des principes de la Charte, a fait valoir que les Nations Unies ont pour mission, entre autres, de veiller au respect du droit syndical.

Deux solutions s'offrent à nous. Nous pourrions : renvoyer la question à l'Organisation internationale du Travail ; seulement, prendre une décision dans ce sens serait porter un jugement sur le fond du problème et préjuger notamment des faits que la Fédération syndicale mondiale pourrait nous soumettre. L'autre solution, à laquelle se rallie l'orateur, est d'ajourner simplement la question à la prochaine session du Conseil.

En une pareille matière, les intéressés (c'est-à-dire les membres de ces grandes associations internationales) comprendraient très difficilement que le Conseil parût se décharger hâtivement et en fin de séance d'une discussion qu'il devrait reprendre à une date prochaine.

La délégation française estime que la discussion générale devrait donc avoir lieu le plus tôt possible, c'est-à-dire au cours de la prochaine session. Le Conseil pourrait alors décider s'il veut référer la question à telle ou telle organisation ou commission, en attirant son attention sur les différents points soulevés dans les textes dont nous avons été saisis.

Puis l'orateur conclut :

Si toutefois l'examen à la prochaine session pouvait avoir lieu à la lumière de certains documents, il n'y verrait aucun inconvénient et serait heureux qu'une solution transactionnelle pût être trouvée en ce sens.

Le représentant de la Tchécoslovaquie fit notamment observer qu'avant de transmettre les résolutions dont le Conseil écono-

mique et social était saisi à l'examen d'un autre organisme, le Conseil devrait inévitablement procéder à une discussion de principe, et il précisa :

La Commission des questions sociales, la Commission des droits de l'homme, l'Organisation internationale du Travail devront connaître l'opinion du Conseil économique et social en la matière.

Le représentant de l'U. R. S. S. attira d'abord l'attention sur l'importance de la résolution prise par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet du droit accordé à la Fédération syndicale mondiale et à d'autres organisations non gouvernementales de placer les questions à l'ordre du jour du Conseil économique et social. Il poursuivit en ces termes :

Pour diverses raisons, le représentant de la Fédération syndicale mondiale, qui avait proposé l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de la question que nous étudions, a été obligé de quitter New-York. Le Conseil économique et social ne peut donc adopter qu'une solution : remettre la question à sa prochaine session sans procéder pour le moment à aucune discussion sur le fond.

... Si des organisations et institutions estiment que certains aspects de la question les intéressent et si elles désirent faire des propositions, elles en ont parfaitement le droit et n'ont nul besoin d'instructions spéciales à cet effet de la part du Conseil économique et social.

Le représentant de l'U. R. S. S. déclara par la suite :

Les membres du Conseil économique et social qui proposent de renvoyer à un autre organisme l'examen de la question soumise par la Fédération syndicale mondiale veulent transformer une institution spécialisée — en l'espèce l'Organisation internationale du Travail — en une organisation possédant un certain monopole, et par conséquent élargir ses prérogatives, contrairement à l'accord que nous avons passé avec cette organisation. D'autre part, leur attitude aurait pour effet de faire comprendre à la Fédération syndicale mondiale qu'à l'avenir elle devrait s'adresser directement, non pas au Conseil économique et social, mais à l'Organisation internationale du Travail. Procéder ainsi serait commettre une grave erreur. Le Conseil économique et social ne peut adopter pareille attitude à l'égard d'une organisation qui représente des dizaines de millions de travailleurs. La Fédération syndicale mondiale désire exposer son opinion directement au Conseil économique et social. Allons-nous lui répondre qu'avant de l'entendre, nous voulons soumettre cette opinion, pour vérification, à d'autres organismes ? Si nous procédions ainsi, nous saperions l'autorité du Conseil.

Le président du Conseil économique et social résuma le débat dans les termes suivants :

Le représentant de l'U.R.S.S. a d'abord demandé que la question fût purement et simplement ajournée à la prochaine session. Le représentant du Royaume-Uni a demandé que la question fût renvoyée à l'Organisation internationale du Travail qui se réunit au mois de

juin prochain, qu'un rapport nous fût soumis par cette organisation et que la question fût reprise par le Conseil à sa prochaine session.

Par conséquent, le représentant de l'U.R.S.S. et le représentant du Royaume-Uni demandent l'un et l'autre que la question soit étudiée lors de notre prochaine session. Mais le représentant du Royaume-Uni désire interposer une étape intermédiaire, qui consisterait en l'examen fait par l'Organisation internationale du Travail et à la suite duquel cette dernière nous présenterait un rapport.

Le Conseil économique et social, appelé à se prononcer sur les deux thèses en présence, adopta à la majorité la résolution que nous avons reproduite ci-dessus, priant l'Organisation internationale du Travail de porter la question relative aux droits syndicaux 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 a décidé en outre de transmettre les documents dont il avait été saisi 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.

Signalons à ce dernier propos qu'aux termes mêmes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration de Philadelphie, la question du *droit d'association professionnelle*, entendu comme droit des *employeurs* et des *travailleurs* à former de libres associations, rentre incontestablement dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Il en va naturellement de même de la question des relations industrielles puisqu'il s'agit, là encore, du problème des rapports qui peuvent s'établir, soit entre *organisations professionnelles* des employeurs et des travailleurs, soit entre ces organisations et les pouvoirs publics.

En vérité, la liberté d'association professionnelle n'est qu'un aspect de la liberté d'association en général, qui, elle-même, doit s'intégrer dans le vaste complexe des libertés fondamentales de l'homme, interdépendantes et complémentaires les unes des autres, et qui comprennent, entre autres, la liberté d'assemblée et de réunion, la liberté de parole et d'opinion, la liberté d'expression et de presse, etc.

Et c'est en tenant compte de ces divers aspects du problème de la liberté d'association que le Conseil économique et social a saisi, d'une part, l'Organisation internationale du Travail de la question de la liberté d'association professionnelle, d'autre

part, la Commission des droits de l'homme de la liberté d'association en général.

Rappelons à ce propos que la Commission des droits de l'homme se propose, à l'heure même, d'établir la Charte internationale des droits de l'homme.

En prenant cette décision, le Conseil économique et social a estimé à juste titre que c'est seulement par la conjonction des efforts des diverses institutions des Nations Unies qu'il sera possible de parvenir à une solution d'ensemble du problème de la garantie des droits fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies.

Ainsi donc, l'Organisation internationale du Travail n'aura à s'occuper du droit d'association en général que dans la mesure où les employeurs et les salariés peuvent se placer sous l'invocation des principes du droit commun en matière d'association ou des dispositions constitutionnelles sur la liberté d'association en général.

Et c'est dans ces limites que le Bureau a établi, dans le peu de jours qu'il avait à sa disposition entre la communication de la résolution du Conseil économique et social au Bureau international du Travail, et la réunion de la Conférence, un bref 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.

La deuxième partie est consacrée à l'exposé de la législation et de la pratique.

Une troisième partie, intitulée « Conclusions et bases de discussion », comporte un certain nombre de suggestions quant à l'action que l'Organisation internationale du Travail pourrait éventuellement entreprendre en matière de liberté syndicale et de relations industrielles.

La Conférence, qui se trouve ainsi saisie d'un problème dont la discussion au Conseil économique et social a mis pleinement en relief le caractère d'urgence, aura naturellement à décider en toute souveraineté des suites qu'il pourra comporter.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE ET DES RELATIONS INDUSTRIELLES DEVANT L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

La liberté syndicale

Le problème de la liberté syndicale et des relations industrielles qui est, comme on le sait, d'un intérêt vital pour l'existence et le fonctionnement même de l'Organisation internationale du Travail, n'a cessé d'être au premier plan des préoccupations de celle-ci depuis son origine.

Aussi, afin de situer le nouvel examen de la question dans son véritable cadre, est-il opportun de retracer l'histoire — histoire aussi longue que celle de l'Organisation internationale du Travail elle-même — du problème de la liberté syndicale et des relations industrielles devant l'O. I. T.

Les raisons qui ont poussé l'Organisation internationale du Travail à se saisir dès son origine du problème de la liberté syndicale tiennent, en quelque sorte, à sa constitution même.

En effet, le rôle que joue le syndicalisme ouvrier et patronal, à la fois dans la réglementation des salaires et des conditions de travail et dans l'organisation économique et sociale des Etats modernes, a paru si essentiel aux auteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles qu'ils ont basé la Constitution de l'Organisation internationale du Travail non pas seulement — selon la pratique diplomatique traditionnelle — sur les Etats, mais encore sur les forces autonomes du travail et du patronat organisées.

Il leur est apparu, de plus, que l'accomplissement de la tâche qui était de ce fait dévolue aux organisations professionnelles non seulement sur le terrain national, mais aussi sur le terrain international, commandait la reconnaissance pleine et entière de la liberté syndicale.

Et c'est pour ces raisons que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail 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 que 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 » ¹.

Aussi, dès la Conférence de Washington en 1919, certaines questions intéressant la liberté syndicale furent-elles discutées, des plaintes relatives à des restrictions apportées au droit d'association professionnelle furent-elles formulées, et l'inscription de toute la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence fut-elle réclamée ².

En juin 1920, le Conseil d'administration fut appelé pour la première fois à s'occuper directement de la question. Le Directeur du Bureau international du Travail avait reçu, peu auparavant, un télégramme du gouvernement hongrois le priant d'envoyer en Hongrie une commission chargée de vérifier sur place si les rumeurs au sujet d'une prétendue « terreur blanche » et de persécutions d'ouvriers étaient fondées.

A la suite de cette demande, le Conseil d'administration autorisa le Directeur du Bureau international du Travail à faire contrôler, sous sa propre responsabilité, les faits qui seraient allégués par le gouvernement hongrois ou par les organisations ouvrières. En automne 1920, trois fonctionnaires du Bureau furent envoyés en Hongrie et les résultats de leur enquête furent publiés dans un rapport ³.

Ce rapport se compose de deux parties : La première comporte, sous le titre « Les données de l'enquête », un aperçu de la situation de fait des syndicats, ainsi que de la législation en vigueur et de son application.

La deuxième partie, intitulée « L'enquête », contient les déclarations faites par les ouvriers, les employeurs et les représentants du gouvernement interrogés au cours de l'enquête et les documents qu'ils apportèrent à l'appui de leurs affirmations.

En décembre 1920, le Bureau international du Travail fut saisi d'une plainte de l'Union générale des travailleurs espagnols accusant le gouvernement espagnol d'avoir pris des mesures

¹ On verra plus loin (p. 28) que la Déclaration de Philadelphie a réaffirmé ces mêmes principes avec une vigueur particulière.

² Voir Conférence internationale du Travail, Washington, 1919 : *Compte rendu des travaux*, pp. 49, 138, 141, 164 et 263.

³ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La liberté syndicale en Hongrie* (Genève, 1921).

contraires au principe de la liberté syndicale. Le Conseil d'administration dut, cette fois, 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. Or, il est 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.

La preuve était ainsi faite que la simple affirmation du principe de la liberté syndicale par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail était insuffisante pour en imposer le respect.

Et ce fut cette considération qui détermina le Conseil d'administration à examiner, lors de sa 20^{me} session, en octobre 1923, le problème de la liberté syndicale dans son ensemble. M. Jouhaux, représentant ouvrier, invoquant les articles 1, 10 et 41, alinéa 2 de la Constitution, demanda que le Bureau international du Travail ouvrît une enquête sur l'application du principe de la liberté syndicale. Le Conseil donna suite à sa demande en adoptant la résolution ci-après :

Le Conseil,

Considérant que l'Organisation permanente, créée par la Partie XIII du Traité, est... chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la même partie,

Considérant que ce programme comporte entre autres l'affirmation du principe de la liberté syndicale,

Attire l'attention de M. le Directeur du Bureau international du Travail sur l'intérêt de procéder à l'étude documentaire la plus complète sur la situation qui existe dans tous les pays Membres de l'Organisation internationale du Travail, en ce qui concerne l'application de ce principe.

En exécution de cette décision, le Bureau international du Travail entreprit une vaste enquête sur la liberté syndicale dont le résultat fut publié en cinq volumes ¹.

Cette enquête était en cours lorsque le délégué ouvrier japonais, M. Suzuki, déposa, lors de la 6^{me} session de la Conférence internationale du Travail (1924), un projet de résolution que la Conférence renvoya au Conseil d'administration sous la forme suivante :

La Conférence,

Considérant que le respect du droit syndical est indispensable au fonctionnement de l'Organisation, qui doit associer dans son effort

¹ Voir BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La liberté syndicale. Etudes et documents*, série A (Vie sociale), nos 28, 29, 30, 31 et 32.

commun les gouvernements et les associations les plus représentatives des employeurs et des ouvriers,

Que le développement de la législation sociale internationale, but de l'Organisation, ne saurait être réalisé sans la pleine reconnaissance de ce droit,

Rappelle que, parmi les principes énoncés au titre « Travail » des traités de paix, se trouve expressément affirmé le droit d'association des travailleurs.

Charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de poursuivre l'enquête documentaire commencée sur le droit syndical en l'étendant à l'application effective de ce droit dans les différents pays,

Et invite le Conseil d'administration, après achèvement de l'enquête, à examiner l'opportunité d'inscrire la question à l'ordre du jour d'une session ultérieure de la Conférence, en vue de rechercher les mesures propres à assurer le respect de la liberté syndicale.

Le Conseil d'administration ne devait pas tarder à donner suite au vœu exprimé par cette résolution et inscrivit, lors de sa 30^{me} session (janvier 1926), la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence de 1927.

Rappelons que, dès 1921, la Conférence internationale du Travail avait déjà adopté une convention concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles. Ce texte prévoit que tout Etat Membre ratifiant la convention s'engage à assurer, à toutes les personnes engagées dans l'agriculture, les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toutes dispositions, législatives ou autres, ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles.

DISCUSSION DU PROBLÈME DE LA LIBERTÉ SYNDICALE A LA CONFÉRENCE DE 1927

On n'entrera pas dans les détails de la discussion qui s'est déroulée à la Conférence de 1927, mais on rappellera pourtant les principales causes de l'échec de cette première tentative, ne fût-ce que pour en dégager très brièvement la leçon.

L'enquête documentaire sur la liberté syndicale avait révélé que les modalités de la réglementation syndicale différaient certes considérablement de pays à pays, mais que les questions fondamentales étaient réglées de façon sensiblement analogue.

Aussi le Bureau, plutôt que de soumettre à la Conférence un projet de réglementation détaillé — ce qui eût obligé la plupart des pays à modifier leur législation — avait-il préféré ramasser l'essentiel du problème en quelques formules précises, dont la consécration eût constitué une garantie suffisante pour le libre fonctionnement des syndicats professionnels.

Le projet soumis à la Conférence se bornait en effet à garantir, d'une part, la liberté pour les salariés et les employeurs de s'associer pour la défense collective de leurs intérêts professionnels, d'autre part, la liberté pour les syndicats de poursuivre leurs fins par tous les moyens non contraires aux lois et règlements établis pour le maintien de l'ordre public.

Or, on sait que l'économie du projet présenté par le Bureau fut profondément modifiée à la suite de l'adoption de toute une série d'amendements, dont deux notamment furent décisifs pour le sort de la convention.

Le premier de ces amendements se proposait d'étendre la garantie du droit de s'associer à celui de ne pas s'associer.

Les auteurs de l'amendement semblent avoir redouté que la garantie du seul droit d'association ne conduisît à l'obligation de s'associer, — question qui était en vérité entièrement hors de cause. Il va de soi, en effet, que la simple affirmation du droit de s'associer sauvegardait pleinement le droit de ne pas s'associer, puisque, d'une part, l'individu restait naturellement libre de faire usage de son droit ou non et puisque, d'autre part, le législateur restait libre d'interdire ou de réprimer tout abus de ce droit et de protéger la liberté du salarié contre toute pression ou contrainte illicites.

Le second amendement, sous prétexte de sauvegarder les prérogatives de l'Etat en cette matière, tendait à soumettre la constitution des syndicats à « l'observation des formalités légales ».

Or, une formule aussi générale, qu'aucune définition ne limitait, aurait en fait donné aux Etats le droit de régler le statut syndical à leur guise. Elle aurait notamment autorisé le législateur, conformément d'ailleurs à une pratique suivie dans certains pays, à subordonner l'existence même des syndicats à une autorisation préalable. Une semblable disposition allait évidemment à l'encontre du but même visé par un projet de garantie sur la liberté syndicale.

Au surplus, une convention qui, en fait, n'aurait comporté aucun engagement précis et aurait, partant, laissé aux Etats toute liberté d'interprétation, était devenue évidemment sans objet. Et c'est pour ces raisons que le groupe ouvrier se joignit au groupe patronal dans son opposition à l'inscription définitive de la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence de 1928.

Mais en vérité, comme le disait le Directeur dans son discours

de clôture, « sous ces divergences apparentes se dissimulaient des oppositions plus graves ».

« Peut-être — ajouta le Directeur — sont-ce des circonstances extérieures qui nous dominent et nous dépassent tous, qui ont amené ici l'échec momentané d'un projet de cette nature. »

En évoquant ainsi « les circonstances extérieures qui nous dominent » le Directeur du Bureau international du Travail faisait évidemment allusion aux régimes totalitaires qui s'étaient institués dans un assez grand nombre de pays d'Europe et d'autres continents, et qui avaient conduit soit à la suppression, soit à la domestication des organisations syndicales patronales aussi bien qu'ouvrières.

Et ce fut cet obstacle d'ordre éminemment politique qui devait se révéler infranchissable lors des autres tentatives de réglementation de la liberté syndicale.

GARANTIE DU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

Depuis l'échec de la question en 1927, il n'y a pas eu de session de la Conférence internationale du Travail où le problème de la liberté syndicale n'ait été évoqué et où des résolutions n'aient été adoptées priant le Conseil de réexaminer la question en vue d'une réglementation ultérieure.

Aussi le Conseil, cédant aux instances d'un grand nombre de délégués à la Conférence, mais averti des difficultés d'une solution, décida-t-il, au cours de sa 50^{me} session (octobre 1930), de reprendre le problème selon une nouvelle procédure.

Sur une résolution de M. Cantilo, représentant du gouvernement de l'Argentine, adoptée à l'unanimité, le Conseil décida d'aborder la réglementation internationale du problème syndical par étapes, dont la première eût simplement comporté la garantie du principe de la liberté syndicale ; il chargea en outre le Bureau d'étudier le problème sous cet angle.

Comme suite à cette décision, le Bureau soumit au Conseil, à sa 55^{me} session (octobre 1931), une étude ¹ concluant, pour des considérations théoriques aussi bien que pratiques, à la préparation d'un projet de convention fondé sur l'article 41, alinéa 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

¹ Documents annexes aux procès-verbaux de la 55^{me} session du Conseil d'administration, pp. 715-723.

Le Conseil se rallia à cette proposition et chargea la Commission de la liberté syndicale, spécialement créée à cette fin, de lui présenter un rapport sur la portée d'une convention établie sur ces bases.

Le rapport de la Commission de la liberté syndicale fut soumis au Conseil à sa 61^{me} session, qui l'adopta à une forte majorité. Et comme suite logique à ce premier vote, il décida en outre de retenir la question de la liberté syndicale parmi celles que le Conseil examinerait lorsqu'il établirait l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence.

Or, on sait que cette seconde tentative devait, elle aussi, être abandonnée.

Pour quelles raisons ? Avant de les examiner, il est indispensable de résumer en quelques mots le sens et la portée du rapport que la Commission de la liberté syndicale avait soumis au Conseil et que celui-ci avait adopté.

La Commission de la liberté syndicale, en donnant pour base à l'éventuel projet de convention le texte de l'article 41, alinéa 2, entendait d'abord demander aux Etats de renouveler sous forme d'un engagement juridique précis l'engagement moral qu'ils avaient contracté du seul fait de leur adhésion à l'Organisation internationale du Travail.

En second lieu, la Commission, en soumettant à l'approbation de la Conférence une formule consacrée par la Constitution et assez précise pour se suffire à elle-même, espérait pouvoir prévenir le jeu des amendements qui avait compromis le premier effort de réglementation.

Enfin, le rapport de la Commission de la liberté syndicale, qui servait en quelque sorte d'exposé des motifs au futur projet de convention, définissait avec le maximum de précision possible l'obligation qui découlerait pour les Etats de la consécration du principe de la liberté syndicale tel que le formule l'article 41, alinéa 2.

Aux termes de ce rapport, tout Etat ratifiant le projet de convention en question s'engagerait à reconnaître le principe de la liberté syndicale en tant que principe fondamental de l'Etat dont le respect s'impose au législateur. La conséquence en est que l'association professionnelle aurait le droit de se constituer librement sans autorisation préalable et de fonctionner à l'abri de toute ingérence ou contrôle administratifs.

De plus — ajoutait le rapport — ce droit implique nécessairement pour les syndicats celui d'établir à leur guise leurs statuts, leurs

règlements intérieurs, leurs programmes. Bien entendu, des formalités telles que l'obligation du dépôt, de l'enregistrement et de la publication des statuts ne vont pas à l'encontre du principe ainsi défini ; car l'Etat a évidemment le droit de demander aux associations professionnelles d'annoncer leur existence, ne fût-ce que pour avoir la possibilité de vérifier leur caractère d'association professionnelle.

Par contre, des « formalités légales » allant jusqu'à subordonner la création et le fonctionnement des syndicats à une autorisation préalable ou à un contrôle administratif seraient évidemment contraires à la lettre et à l'esprit de la convention.

Quant aux limites posées à l'exercice du droit ainsi consacré, elles résultaient de la définition du but des syndicats, contenue dans la formule : « tous objets non contraires aux lois ».

Il est en effet apparu à la Commission de la liberté syndicale — à la lumière des discussions qui s'étaient instituées à ce sujet au sein de la commission chargée de l'élaboration de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail — que cette formule signifiait en l'espèce que les syndicats professionnels, tout comme les autres collectivités organisées ou les simples citoyens, sont tenus, dans l'exercice de leurs droits, au respect des lois d'ordre public, lois impératives qui s'imposent par définition à tous.

C'était dire qu'une réserve relative à la « légalité », à « l'ordre public », même si elle n'était pas expressément formulée, ne serait pas moins implicitement contenue dans tout texte consacrant un droit ou une liberté. Le rapport ajoutait que, quel que fût le contenu effectif de cette notion — notion fort complexe, dont le sens varie d'un régime politique à l'autre ou même d'un gouvernement à l'autre — il suffisait de retenir qu'en vertu d'une convention basée sur les termes de l'article 41, alinéa 2, l'ordre public des Etats devait être compatible avec le principe de la liberté d'association professionnelle, tout comme il devait être compatible avec n'importe quelle autre mesure de prévoyance ou de protection sociale.

Le Conseil d'administration, après avoir adopté le rapport de la Commission de la liberté syndicale, adopta ensuite une proposition formulée par le représentant du gouvernement italien. Cette proposition tendant à compléter le rapport de la Commission de la liberté syndicale sur certains points, mettait bien en évidence le conflit fondamental qui opposait les conceptions des Etats démocratiques et celles des Etats autoritaires en matière de liberté syndicale.

En définissant l'objet de sa proposition, le représentant du

gouvernement italien déclara que le Bureau avait étudié la question de la liberté syndicale surtout du point de vue de la liberté dont jouissent les syndicats. Il conviendrait, ajouta-t-il, d'étudier également la réglementation de l'activité des syndicats dans le cas où ils ne sont pas seulement des organismes privés, mais des organes de droit public. Il existe dans certains pays — précisa-t-il — un système d'organisation syndicale dans lequel les syndicats ne sont pas seulement des associations privées pouvant exercer des attributions qui sont, soit tolérées, soit réprimées par la loi, mais dans lequel les syndicats sont reconnus comme des organes de droit public recevant de l'Etat des pouvoirs qui comportent même dans certains cas des attributions d'ordre législatif.

A la suite de l'adoption de cette proposition, le Conseil d'administration décida d'ajourner pour le moment la réglementation internationale du problème de la liberté syndicale.

PROTECTION DU DROIT D'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE VIS-A-VIS DU PARTENAIRE AU CONTRAT DE TRAVAIL

Si la preuve semblait ainsi faite qu'il était impossible, dans les circonstances politiques de l'époque, d'obtenir la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat, ne pourrait-on tenter la solution d'un second problème : la garantie du droit syndical vis-à-vis du partenaire au contrat de travail ?

Il est évident, en effet, que l'action syndicale tendant à l'instauration ou au maintien d'un régime collectif des conditions de travail se trouverait paralysée s'il était loisible au partenaire au contrat de travail d'exercer des représailles, soit contre les salariés syndiqués, soit contre les syndicats professionnels.

Deux résolutions — dont la première fut adoptée par la Conférence à sa 19^{me} session sur la proposition de M. Yagi, délégué ouvrier du Japon ¹ et dont la seconde fut adoptée aussi par la

¹ Le texte de cette résolution est ainsi conçu :

« Considérant que le droit syndical des travailleurs a été inscrit dans le Préambule de la partie XIII du traité de paix, et qu'une résolution relative à la liberté syndicale a été adoptée par la Conférence internationale du travail à sa 15^{me} session (1931),

« La Conférence invite le Conseil d'administration à examiner l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour d'une de ses plus prochaines sessions la question du droit des travailleurs d'adhérer à des syndicats, afin d'empêcher que les travailleurs soient congédiés ou qu'il leur soit imposé un traitement injuste lorsqu'ils s'affilient à des syndicats ou en reçoivent de l'aide. »

Conférence à sa 20^{me} session sur la proposition des délégués du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ¹ — devaient permettre à la Commission de la liberté syndicale d'examiner la question sous cet angle.

La Commission de la liberté syndicale soumit à l'unanimité un rapport au Conseil d'administration, concluant à l'inscription de la question de la protection du droit d'association professionnelle des salariés à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence ².

Le Conseil d'administration adopta le rapport de la Commission de la liberté syndicale par 19 voix contre 7, mais s'abstint toutefois d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.

* * *

Il ressort de ce bref rappel historique que, dans l'intervalle des deux guerres mondiales, l'Organisation internationale du travail n'a cessé de s'occuper des divers aspects du problème de la liberté syndicale et n'a ménagé aucun effort pour obtenir la consécration internationale du droit d'association professionnelle.

Il en ressort aussi que si, en dépit de tous ses efforts, aucun accord n'a pu être réalisé, cela a été uniquement dû à des raisons d'ordre politique qui, comme le déclarait le Directeur du Bureau

¹ Cette résolution est ainsi conçue :

« Considérant que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail déclare à juste titre « qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple en ce qui concerne ... l'affirmation du principe de la liberté syndicale » ;

« Considérant qu'à la suite d'une résolution adoptée par la Conférence à sa 19^{me} session et du rapport de la Commission de la liberté syndicale du Conseil d'administration, ce dernier a décidé qu'il conviendrait d'inscrire à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence la question de « la protection du droit d'association professionnelle des salariés individuels » ;

« Considérant que la Conférence souhaite aborder à bref délai l'examen de cette question en vue d'aboutir à une décision positive,

« La Conférence invite le Conseil d'administration à envisager d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence la question de la protection des salariés individuels, dans l'exercice de leur droit d'association, contre toute pression qui pourrait être faite sur eux par des employeurs privés, en raison de leur participation collective à une activité professionnelle qui est légale pour des individus agissant isolément. »

² Voir G. B. 75/17/77 : *Rapport de la Commission de la liberté syndicale*, et document annexe : *Etude sur la protection du droit syndical*.

international du Travail en 1927, ont paralysé l'action du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Or, il semble bien qu'aujourd'hui ces difficultés d'ordre politique se soient considérablement atténuées à la suite de la défaite des pays totalitaires. Le moment actuel paraît donc particulièrement propice pour tenter avec le maximum de chances de succès la réglementation internationale du problème de la liberté syndicale.

Relations industrielles et collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles

En plus du problème de la liberté syndicale, les problèmes connexes des relations industrielles et de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles ont retenu l'attention de l'Organisation internationale du Travail depuis les premiers temps de son existence. Mais les raisons qui, durant l'entre-deux-guerres, ont mis en échec l'action de l'Organisation internationale du Travail dans le domaine de la liberté syndicale ont empêché également d'aboutir à un résultat dans le domaine des relations industrielles. C'est donc essentiellement à une action d'information et d'étude que devait se borner, par la force des choses, le rôle du Bureau international du Travail.

On rappellera brièvement ci-après les principaux faits dans leur ordre chronologique.

CONCILIATION ET ARBITRAGE

A sa session de 1924, la Conférence internationale du Travail a chargé le Bureau de prêter une attention toute particulière à la question du règlement des conflits du travail et d'étudier les moyens adoptés dans les divers pays pour assurer l'institution d'un système adéquat de conciliation et d'arbitrage.

A la suite de cette décision, le Bureau a procédé à une enquête, dont les résultats ont été publiés dans une étude¹.

Cette étude comporte deux parties. La première comprend, sous le titre : « Problèmes généraux de la conciliation et de

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail*. Etudes et documents, série A (Vie sociale), n° 34 (Genève, 1933).

l'arbitrage », un exposé international systématique de la conciliation et de l'arbitrage pour le règlement des conflits collectifs de travail. On a cherché à y montrer, selon la méthode de droit comparé, les variations de la réglementation d'un pays à un autre, qui vont de la simple conciliation et de l'enquête jusqu'à l'arbitrage obligatoire et l'exécution obligatoire des sentences arbitrales.

La seconde partie, intitulée : « La conciliation et l'arbitrage dans les divers pays », donne, sous forme de monographies, la description de l'état du droit en matière de conciliation et d'arbitrage dans 50 Etats différents. Ces diverses monographies ont été conçues selon un plan aussi uniforme que le permettait la nature spéciale de la réglementation légale analysée pour chaque pays. Un premier chapitre donne un aperçu des bases économiques et de l'évolution de la législation relative à la conciliation et à l'arbitrage. Un deuxième chapitre est consacré à la réglementation en vigueur. Un troisième chapitre contient un exposé de l'opinion des parties intéressées, ainsi que des données statistiques sur les conflits du travail et leur règlement.

CONVENTIONS COLLECTIVES

Le problème des conventions collectives s'est imposé à l'attention de l'Organisation internationale du Travail, à la fois comme méthode de réglementation par excellence des salaires et autres conditions d'emploi, et comme méthode d'application des lois nationales et des conventions internationales du travail.

Rappelons à ce dernier propos que de nombreuses conventions internationales se réfèrent aux accords collectifs pour l'application, dans les limites de la législation nationale, de certaines de leurs clauses. De plus, la Conférence maritime réunie à Seattle en 1946 a admis pour la première fois qu'effet pourrait être donné à des dispositions d'une convention internationale du travail, non seulement au moyen de la législation, mais aussi, dans certaines conditions et sous certaines sauvegardes, au moyen de conventions collectives.

Le rapport que le Bureau a publié en 1936 sur les conventions collectives ¹ a tenu dûment compte des divers aspects du problème de ces conventions.

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *Les conventions collectives*. Etudes et documents, série A (Vie sociale), n° 39 (Genève, 1936).

La première partie traite le problème pratique : on y examine le rôle que jouent, en fait, les conventions collectives ou les règlements analogues dans les différents pays et dans les diverses industries.

La deuxième partie est consacrée à l'aspect légal du problème : on y examine les diverses méthodes de réglementation des conditions collectives du travail et les effets de cette réglementation.

La troisième partie analyse le problème social et économique : on y étudie la place des conventions collectives dans l'édifice économique.

Dans la quatrième partie, on examine les possibilités qu'offrent les conventions collectives, en liaison avec la législation nationale du travail, en vue de la ratification ou de l'application des conventions internationales du travail.

COLLABORATION ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Au début de la guerre (février 1940) — et à un moment où les Etats totalitaires avaient cessé de faire partie de l'Organisation internationale du Travail — le Conseil d'administration, estimant le moment venu de reprendre l'ensemble du problème des relations industrielles, décida d'inscrire la question « des méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles ouvrières et patronales » à l'ordre du jour de la Conférence qui devait se tenir en juin 1940.

Anticipant en quelque sorte sur le rôle immense que les organisations professionnelles auraient à jouer dans la mobilisation de toutes les ressources nationales, il jugea qu'une collaboration bien comprise entre gouvernements et organisations d'employeurs et de salariés serait propre à accroître la capacité de résistance des pays démocratiques à l'agression des pays totalitaires.

Le Bureau prépara un rapport d'ensemble¹ sur la question des relations industrielles et de la collaboration, mais la Conférence ne put avoir lieu pour des raisons de force majeure.

Le rapport passe en revue les principaux problèmes que pose

¹ Conférence internationale du Travail, 26^{me} session, Genève, 1940. *Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales* (Genève, 1940).

l'organisation des rapports des parties, entre elles d'abord, et entre l'Etat et les syndicats ensuite.

La première partie est consacrée à la position des organisations professionnelles dans l'Etat, car l'institution des rapports de collaboration dépend naturellement, en tout premier lieu, de la situation que l'Etat fait aux syndicats.

La deuxième partie porte sur la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles pour la détermination des salaires et autres conditions de travail, soit par voie de négociations directes sous forme de conventions collectives, soit par le moyen d'organismes mixtes dans lesquels les parties et parfois l'Etat sont représentés, soit par voie de conciliation et d'arbitrage.

La troisième partie traite de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles en matière de législation sociale, collaboration portant à la fois sur la préparation et l'application des lois sociales.

La quatrième partie est consacrée à la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles dans le domaine économique.

Au cours de la guerre, la question de la collaboration a pris une importance accrue puisque, dans la plupart des pays, les syndicats professionnels étaient étroitement associés à la direction de l'économie de guerre dans son ensemble.

Aussi, lorsqu'il fut décidé de convoquer la Conférence à New-York en octobre 1941, fut-il convenu d'inscrire la question des méthodes de collaboration à son ordre du jour. Le Bureau soumit aux délégués un rapport supplémentaire traitant particulièrement des nouveaux développements s'étant produits dans les différents pays au cours de la première période de guerre ¹.

La Conférence de New-York, après avoir discuté les méthodes et pratiques de collaboration employées dans les différents pays, adopta plusieurs résolutions dont il convient de retenir les passages suivants :

La Conférence,

Constate l'importance universelle et permanente, pour toutes les collectivités nationales, d'une efficace collaboration entre l'Etat, les organisations professionnelles de travailleurs et les organisations professionnelles d'employeurs, qui jouent un rôle croissant dans le développement de la vie économique et sociale ;

¹ Conférence de l'Organisation internationale du Travail, New-York, octobre 1941 : *La collaboration entre gouvernements — employeurs — travailleurs en temps de guerre* (Montréal, 1941).

Souligne l'importance exceptionnelle de cette collaboration

- a) pendant la présente guerre, parce que le succès des opérations militaires dépend dans une large mesure de l'issue d'une bataille de la production qui ne sera gagnée par les démocraties que grâce à une entière collaboration des travailleurs et des employeurs à l'œuvre de défense nationale ;
- b) après la victoire, pour le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix et pour la reconstruction économique et sociale du monde qui intéressera tous les pays belligérants et neutres, et qui exigera un effort gigantesque et harmonieux des pouvoirs publics, des travailleurs et des employeurs ;

Déclare qu'une véritable collaboration ne peut exister que dans le cadre d'institutions politiques démocratiques qui garantissent la liberté d'association professionnelle des travailleurs et des employeurs ;

Affirme que l'application du principe de collaboration exige que, en droit et en fait,

- a) l'Etat reconnaisse aux organisations professionnelles la capacité de représenter les travailleurs et les employeurs ;
- b) les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs se reconnaissent entre elles la capacité de représenter respectivement les travailleurs et les employeurs ;

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 ;

Désire exprimer sa conviction que l'Organisation internationale du Travail rend le plus grand service en étendant la pratique de la collaboration, aussi bien dans le cas d'organisation en temps de crise que dans le cas de l'organisation industrielle et économique permanente ;

Invite le Conseil d'administration à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la pleine utilisation des ressources de l'Organisation pour

- a) l'échange d'informations entre gouvernements et organisations nationales d'employeurs et de travailleurs au sujet des organismes permanents de collaboration et des organismes du temps de guerre, cet échange devant servir à faciliter une application la plus étendue possible du principe de la collaboration, et
- b) aider les pays intéressés à utiliser, dans les rouages de leur organisation économique et sociale de crise, les méthodes les plus convenables dans le domaine considéré ;

Demande aux gouvernements de fournir au Bureau non seulement un exposé des structures, mais aussi des informations sur le fonctionnement du système, lorsqu'il donne de bons résultats et aussi lorsqu'il est défectueux, afin de permettre des analyses comparées.

La Conférence invita le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence.

DÉCLARATION DE PHILADELPHIE

En 1944, donc en pleine guerre encore, la Conférence s'est réunie à Philadelphie en sa 26^{me} session. La « Déclaration de Philadelphie », par laquelle la Conférence a tenu à préciser les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail ainsi que les principes devant guider la politique des Etats Membres, mentionne dans son article premier, 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 III, 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 ».

Par cette formule concise, la Déclaration a défini l'essentiel du programme d'action de l'Organisation internationale du Travail en matière de relations du travail et de collaboration.

Dès après la cessation des hostilités, l'Organisation internationale du Travail s'est efforcée de donner une application pratique au programme formulé par la Déclaration de Philadelphie.

CONFÉRENCE DE MEXICO

La Troisième Conférence régionale des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, qui s'est réunie à Mexico en avril 1946, a adopté plusieurs résolutions relatives aux relations industrielles. Celles-ci ne se limitent pas à une simple affirmation de principe, mais définissent de manière précise un certain nombre de règles auxquelles les Etats d'Amérique devraient se conformer lors de l'élaboration de la législation en matière de relations industrielles.

Consciente du fait que le problème des relations industrielles est un tout dont on ne peut dissocier les divers aspects,

la Conférence de Mexico s'est efforcée de tracer les grandes lignes d'une charte des relations industrielles portant à la fois sur la garantie de la liberté syndicale, la protection du droit d'organisation et de négociation collective, la conciliation et l'arbitrage volontaire et les conventions collectives.

Etant donné l'importance des principes auxquels se sont ralliés tous les Etats représentés à la Conférence, nous reproduisons ci-après les principales résolutions adoptées.

Résolution concernant la liberté d'association

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

2. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient jouir d'une pleine autonomie pour organiser leur gestion et leur activité, pour élaborer leurs statuts et leurs règlements administratifs et pour formuler leurs programmes d'action.

3. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution par voie d'arrêtés administratifs ; dans les pays où la dissolution forcée est imposée à titre de sanction pour certains actes jugés illégaux, les organisations professionnelles devraient avoir droit à la protection entière de la procédure appropriée.

4. Les organisations devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations d'organisations professionnelles ; la constitution, le fonctionnement et la dissolution de fédérations et confédérations ne devraient pas être subordonnés à des formalités autres que celles qui sont prescrites pour les organisations de travailleurs et d'employeurs.

5. Lorsque l'acquisition de privilèges spéciaux par des organisations est subordonnée à certaines conditions de fond et de forme, ces conditions ne devraient pas être de nature à porter atteinte à la liberté d'association telle qu'elle est définie ci-dessus.

Résolution concernant la protection du droit d'organisation et de négociations collectives

I. Protection de l'exercice du droit d'organisation.

1. Etant donné qu'il peut être porté atteinte au droit individuel du travailleur à s'organiser par des mesures discriminatoires l'affectant, soit au moment de l'embauchage, soit pendant qu'il occupe un emploi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou de ses agents, tous actes visant à :

a) subordonner l'embauchage du travailleur à la condition expresse qu'il s'affilie ou ne s'affilie pas à un certain syndicat ou se retire d'un syndicat dont il fait partie ;

- b) porter préjudice ou atteinte, d'une manière quelconque, à un travailleur en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat ;
- c) congédier un travailleur pour la seule raison qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un certain syndicat ;
- d) d'une façon générale, exercer une pression quelconque sur un travailleur en vue de l'obliger à faire partie ou non d'un certain syndicat.

2. En vue d'assurer que les négociations collectives soient entamées de bonne foi, la loi devrait tout spécialement interdire, de la part de l'employeur ou des organisations d'employeurs ou de leurs agents, tous actes visant à :

- a) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- b) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autrement, sauf qu'il ne devrait pas être interdit à un employeur de permettre à des travailleurs de conférer avec lui pendant les heures de travail sans perte de temps ou de rémunération, et, d'autre part, que rien dans les dispositions de la loi ne devrait interdire la perception de cotisations ;
- c) entraver l'exercice du droit des travailleurs à constituer des organisations, à conclure des conventions collectives et à exercer une action concertée pour la défense et la protection de leurs droits ;
- d) 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 exigeant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat, non seulement comme condition préalable à l'emploi, mais également comme condition de la continuation de l'emploi, n'est pas interdite par la présente résolution.

3. Des mesures législatives appropriées devraient garantir, dans chaque pays, l'exercice des droits syndicaux et les activités des dirigeants ouvriers, particulièrement pendant la préparation et la durée des grèves, de façon que les dirigeants ouvriers ne puissent être congédiés, poursuivis ou privés de leur liberté en raison de leurs activités syndicales légitimes.

II. *Mécanisme des négociations collectives.*

1. L'Etat devrait s'engager à mettre à la disposition des parties des organes visant à assurer le respect du droit d'organisation tel qu'il est défini ci-dessus.

2. A ces organes devrait être reconnue la faculté exclusive, dans la mesure où le système judiciaire le permet, de connaître des violations de l'exercice du droit d'organisation et d'imposer des sanctions à cet égard.

3. Ces organes devraient avoir qualité pour déterminer quelle organisation de travailleurs représente la majorité des travailleurs aux fins des négociations collectives ; en cas de désaccord, ils devraient organiser une élection au scrutin secret et certifier quel est le syndicat qui représente la majorité des votants, dans l'unité appropriée pour les négociations collectives, comme le représentant exclusif de tous les travailleurs de cette unité aux fins des négociations collectives.

*Résolution concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires**I. Conciliation volontaire.*

1. Des organes de conciliation devraient être établis à titre permanent dans toutes les parties du pays et devraient être en nombre suffisamment grand pour prêter leur concours aux parties chaque fois qu'un conflit de travail devient imminent.

2. Dans les pays qui ont un mécanisme de conciliation plus formel et dans lesquels les organes fonctionnent sur la base des groupes, ils devraient avoir un caractère tripartite ; les organisations de travailleurs intéressées au conflit devraient avoir qualité pour intervenir à tous les stades de la procédure.

3. Les procédures de conciliation devraient être gratuites et expéditives ; les délais pour la comparution des parties et l'audition des témoignages devraient être fixés d'avance et réduits à un minimum.

4. Le recours aux procédures 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, les parties devraient s'accorder à s'abstenir de grève ou de lock-out pendant que la conciliation est en cours.

5. 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.

6. 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, devraient avoir la même force légale que les conventions collectives conclues à titre facultatif.

II. Arbitrage volontaire.

1. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué, auquel il pourrait être recouru soit avant, soit après les procédures de conciliation.

2. Le recours à l'arbitrage devrait être facultatif ; mais, une fois qu'un conflit a été soumis à l'arbitrage par voie de consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient s'accorder à accepter la sentence.

*Résolution concernant la validité
des conventions collectives*

Les dispositions de la convention collective devraient être applicables à tous les travailleurs dans l'unité appropriée pour les négociations collectives au sein de l'entreprise ou des entreprises, même s'ils ne sont pas membres de l'organisation qui a conclu la convention.

De plus, la Conférence de Mexico, estimant que le problème des relations industrielles est d'une importance égale dans tous les pays du monde, a adopté une résolution demandant au Conseil d'administration d'inscrire cette question à l'ordre du jour de prochaines sessions d'autres Conférences régionales

ainsi que de prochaines sessions de la Conférence internationale du Travail.

Signalons à ce propos que le problème des relations industrielles devra être discuté aussi bien à la Conférence asiatique préparatoire, qui aura lieu à New-Delhi en automne 1947, qu'à la Conférence régionale technique des pays du Proche et du Moyen-Orient, qui se réunira au Caire fin 1947.

COMMISSIONS D'INDUSTRIE

Entre temps, l'Organisation internationale du Travail a attaqué le problème sur un autre front. En vertu d'une décision prise par le Conseil d'administration en janvier 1945, des Commissions internationales d'industrie ont été instituées, on le sait, pour les huit industries suivantes : transports internes, mines de charbons, industrie du fer et de l'acier, industries métallurgiques, industries textiles, industries du bâtiment et des travaux publics, production et raffinage du pétrole, et industrie chimique.

En créant les Commissions d'industrie, le Conseil d'administration n'entendait pas seulement doter l'Organisation internationale du Travail d'organismes particulièrement qualifiés — en raison de la compétence technique de leurs membres — pour serrer de plus près les réalités de la vie industrielle de chaque pays, mais aussi et surtout conjuguer les méthodes de négociations et de collaboration des diverses industries sur le plan national avec les méthodes de négociations et de collaboration sur le plan international.

Les Commissions d'industrie ont si bien senti que l'efficacité de leur action est en grande partie fonction de la solidité du système des relations industrielles et des méthodes de collaboration établies dans chaque pays que, dès leur première réunion, elles ont adopté des résolutions soulignant la nécessité de garantir le droit d'association et de négociations collectives et d'instituer des organismes de collaboration à la fois à l'échelon national de l'industrie et à l'échelon des entreprises. Elles ont chargé, en conséquence, le Bureau de leur soumettre, à leur prochaine réunion, des rapports sur ces questions.

Afin de permettre aux Commissions d'industrie un examen approfondi du problème, le Conseil d'administration, en fixant pour plusieurs d'entre elles l'ordre du jour de leur deuxième session, a décidé d'y inscrire les questions des relations industrielles et de la coopération entre employeurs et travailleurs.

Donnant suite à cette décision, la Commission des transports internes, qui vient de se réunir à Genève en mai dernier, a adopté une résolution sur les relations industrielles et sur la collaboration conçue dans ces termes :

*Résolution sur les relations industrielles
dans les transports internes*

I. Liberté d'association.

1. Les employeurs et les travailleurs engagés dans les entreprises publiques ou privées de transports internes devraient avoir le droit, sans autorisation préalable et sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyance ou de nationalité, de constituer des organisations de leur choix.

2. Ces organisations devraient jouir d'une pleine autonomie pour élaborer leurs statuts et leurs règlements administratifs, pour organiser leur gestion et leur activité, et pour formuler leurs programmes d'action.

3. Dans le cas où une protection entière et efficace n'est pas déjà accordée au travailleur individuel, une législation appropriée devrait le protéger :

- a) contre toute mesure de discrimination ou de sanction l'affectant, soit au moment de l'embauchage, soit pendant qu'il occupe un emploi, en raison du fait qu'il est membre, agent ou dirigeant d'un syndicat ;
- b) contre toute contrainte à l'égard de son droit d'affiliation à un syndicat.

4. Dans le cas où une protection entière et efficace n'est pas déjà accordée, une législation appropriée devrait être introduite, interdisant aux employeurs ou à des organisations d'employeurs ou à leurs agents, tous actes visant à :

- a) favoriser la constitution de syndicats placés sous l'influence de l'employeur ;
- b) intervenir dans la constitution ou la gestion d'un syndicat ou le soutenir par des moyens financiers ou autres de nature à limiter son indépendance ;
- c) refuser d'appliquer les principes qui se rattachent à la reconnaissance des syndicats et aux négociations collectives.

II. Détermination des conditions de travail.

5. Les négociations en vue de la conclusion de conventions collectives devraient être développées dans les entreprises de l'industrie des transports internes, aussi bien privées qu'appartenant à une collectivité publique.

Négociations collectives.

6. (1) L'Etat devrait, par le moyen d'institutions appropriées, tenir à la disposition des parties intéressées des moyens propres à assurer le développement des négociations collectives.

(2) Ces institutions devraient avoir qualité, lorsqu'il est nécessaire, pour déterminer quelles sont les organisations représentatives

de travailleurs qui doivent participer aux négociations collectives avec les employeurs ou les organisations d'employeurs.

7. (1) Les conventions collectives librement conclues devraient être observées avec bonne foi et les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient s'engager à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer de la part de leurs affiliés le respect des conventions auxquelles elles sont parties.

(2) Tous conflits d'ordre individuel ou collectif, naissant de l'interprétation ou de l'application de conventions collectives devraient être soumis, en vue d'un règlement, à une procédure acceptée par les parties. Des moyens effectifs et rapides devraient être fournis pour permettre d'aboutir à une décision finale.

(3) Les employeurs, les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs parties à des conventions collectives devraient avoir le droit d'introduire une action en justice pour assurer le respect de ces conventions lorsqu'elles peuvent être défendues devant les tribunaux.

8. Une attention immédiate doit être accordée à la pratique existant dans certains pays selon laquelle les dispositions des conventions collectives liant une grande proportion des employeurs et des travailleurs d'une profession ou d'une industrie donnée sont étendues aux autres employeurs et travailleurs qui, autrement, ne seraient pas liés par ces conventions, compte tenu du fait que dans les conditions qui prévalent dans les pays en question des arrangements de cette nature ont eu pour effet de renforcer l'autorité des systèmes de négociations collectives.

Normes minima de travail.

9. Les gouvernements devraient instituer une procédure permettant de fixer les taux minima de salaires, la durée du travail et autres conditions d'emploi dans les branches ou services de transports internes où il n'existe pas de régime efficace pour l'adoption de règlements en la matière par voie de conventions collectives ou autrement.

10. A cette fin, la nécessité d'assurer aux travailleurs un niveau de vie convenable devrait être prise en considération.

11. Quelle que soit la méthode de fixation de ces salaires et conditions d'emploi minima, les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées devraient être directement associées à l'élaboration de toutes dispositions nécessaires à cette fin.

12. Un système approprié d'inspection devrait être établi pour procéder à des enquêtes afin de vérifier si ces taux de salaires et ces conditions d'emploi sont réellement appliqués et pour prendre les mesures propres à en assurer le respect.

III. Règlement des conflits de travail.

13. (1) Une société libre ne peut contraindre une fraction quelconque de sa population à travailler dans des conditions qui ne sauraient être librement et universellement acceptables.

(2) Etant donné le rôle essentiel de l'industrie des transports dans l'économie nationale, les employeurs et les travailleurs conscients de leur responsabilité envers la société ne devraient considérer les grèves et les lock-outs que comme un moyen extrême à n'employer

qu'en dernier ressort pour faire pression les uns sur les autres. Ils devraient en conséquence s'engager à utiliser pleinement tous les moyens existants pour le règlement rapide et efficace des conflits avant d'envisager un recours à la grève ou au lock-out.

Conciliation et arbitrage volontaire.

14. (1) L'Etat devrait mettre à la disposition des parties un mécanisme de conciliation en vue de les aider à régler les différends qui peuvent naître de la négociation et de l'application des conventions collectives.

(2) Dès qu'un conflit est soumis à un organe de conciliation du consentement de toutes les parties intéressées, les parties devraient convenir de ne pas avoir recours à une grève ou à un lock-out pendant que la conciliation est en cours.

(3) Les accords auxquels ont abouti les parties au cours de la procédure ainsi que les recommandations des organes de conciliation devraient avoir la même validité que les conventions collectives normales.

15. Un mécanisme d'arbitrage volontaire devrait être institué et lorsqu'un conflit est soumis à l'arbitrage du consentement de toutes les parties intéressées, ce consentement devrait impliquer l'acceptation de la sentence arbitrale et l'intention de ne pas avoir recours à une grève ou à un lock-out pendant que l'arbitrage est en cours.

16. Si un grave conflit de travail menaçait de provoquer un arrêt de travail dans un service essentiel de transports, et, au cas où il n'existe pas de moyen plus efficace et plus approprié d'aboutir à un règlement, le gouvernement devrait être en mesure de faire procéder à une enquête publique pour déterminer l'origine et les éléments du différend. Les résultats de l'enquête, ainsi que les recommandations de l'organisme chargé de l'enquête concernant la solution équitable du conflit devraient être rendus publics sans délai.

Droit de lock-out et de grève.

17. Etant entendu que le droit de lock-out et le droit de grève s'appliquent dans les transports internes aussi bien que dans les autres industries, des garanties effectives devraient être fournies lorsqu'un conflit surgit pendant que des restrictions temporaires sont apportées par la législation à l'exercice normal de ce droit de lock-out ou de grève, en vue du maintien des salaires et conditions d'emploi pendant que les négociations sont en cours.

IV. Mécanisme de coopération entre travailleurs et employeurs.

18. Des mécanismes appropriés devraient être institués à tous les échelons convenables pour promouvoir l'application et le respect des conventions collectives dans chaque entreprise et l'examen rapide de tout différend personnel ou intéressant un groupe de travailleurs.

19. Des mécanismes appropriés devraient être institués à tous les échelons convenables pour promouvoir des consultations entre représentants accrédités des employeurs et des travailleurs portant sur toutes questions d'un intérêt commun aux fins d'accroître à la fois le bien-être des travailleurs et la prospérité de l'industrie. Toutes informations nécessaires devraient être mises à la disposition de ces organismes mixtes établis aux fins précitées.

20. Les membres des comités devraient recevoir une indemnité calculée suivant le taux normal des salaires pour la perte de temps

de travail qu'entraînent la présence aux réunions des comités et les autres formes nécessaires d'activité autorisées par leurs comités ; selon les cas, cette indemnité serait payée soit par les organisations syndicales intéressées, soit par l'employeur.

21. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient, autant qu'il est raisonnable et possible, et compte tenu de la pratique nationale, être associées à l'élaboration et l'application de tout régime de caractère officiel et particulier, tel par exemple qu'un régime de formation professionnelle, institué dans l'intérêt de l'industrie des transports.

22. Pour la désignation des membres des organismes chargés de fixer la politique à suivre par les entreprises de transports exploitées par les autorités publiques, il conviendra de tenir compte des avis des syndicats sur la nécessité d'inclure parmi ces membres des personnes disposant de connaissances et d'expérience en matière d'organisation syndicale ainsi que dans le domaine des besoins et des intérêts des travailleurs.

CONFÉRENCES GÉNÉRALES DU TRAVAIL

Le problème des relations industrielles et de la collaboration a été, de même, évoqué à diverses reprises devant la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. A sa 28^{me} session, à Seattle, elle a adopté une résolution concernant la reconnaissance des organisations des gens de mer. Cette résolution à la teneur suivante :

La Conférence,

Affirme le principe que les armateurs et les gens de mer de tous rangs et de tous grades ont, en tous pays, le droit de s'organiser eux-mêmes dans des associations librement établies, indépendantes, dégagées de toute contrainte ou influence extérieure injustifiée et tenues seulement à l'observation des formalités qui peuvent être prescrites par les lois et règlements nationaux, formalités dont il importe qu'elles soient compatibles avec le principe de la liberté d'association ;

Souligne la nécessité d'une reconnaissance mutuelle des organisations d'armateurs et des organisations de gens de mer, et la valeur des négociations collectives entre des organisations stables et représentatives, comme moyen d'établir une réglementation satisfaisante de la durée du travail, des salaires, des congés et autres conditions d'emploi ;

Demande aux gouvernements de consulter ces organisations stables et représentatives pour l'élaboration de toutes lois et de tous règlements intéressant leurs membres, et de collaborer avec elles dans toute la mesure raisonnable et possible pour assurer l'application effective desdites lois et desdits règlements ;

Reconnaît qu'il est désirable que de telles organisations soient, autant qu'il est raisonnable et possible, et compte tenu de la pratique nationale, associées à l'organisation et à l'administration d'institutions telles que bureaux de placement, systèmes d'assurances sociales, mécanisme de conciliation et d'arbitrage et régimes de formation professionnelle, qui intéressent à la fois les armateurs et les gens de mer.

A sa présente session, la Conférence est saisie d'un projet de convention concernant le droit d'association et le règlement des conflits du travail dans les territoires non métropolitains ¹.

Enfin, à sa 101^{me} session (mars 1947), le Conseil d'administration a chargé le Bureau d'entreprendre une vaste enquête internationale sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles — enquête devant porter également sur la liberté syndicale et les relations industrielles — en vue de l'inscription éventuelle de cette question à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence.

Ainsi, au cours des trois années qui se sont écoulées depuis la Conférence de Philadelphie, l'exécution du programme établi à cette occasion a été inlassablement poursuivie par l'Organisation internationale du Travail.

En conclusion de ce chapitre rétrospectif sur l'action de l'Organisation internationale du Travail en matière de droit syndical et de relations industrielles, il n'est que juste de signaler qu'en dépit de l'échec temporaire de la tentative de réglementation de 1927, les multiples initiatives prises par l'Organisation internationale du Travail, dans tous les domaines de son activité, ont puissamment contribué à l'extension du droit syndical et des relations industrielles dans toutes les parties du monde. Aussi, le terrain est-il aujourd'hui préparé pour aborder le problème dans son ensemble.

Le plan d'action que le Bureau soumet à la Conférence se dégage en quelque sorte tout naturellement des décisions prises par l'Organisation internationale du Travail, et que nous venons de passer très rapidement en revue. Il porte à la fois sur : 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 les pouvoirs publics, les organisations des employeurs et les organisations des travailleurs.

¹ Conférence internationale du Travail, 30^{me} session, Genève, 1947 Rapport III (2) : *Territoires non métropolitains, Projets de convention* (Genève 1947).

CHAPITRE II

APERÇU DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE

Nous avons rappelé, au chapitre précédent, que les problèmes de la « liberté syndicale », des « conventions collectives », de « la conciliation et de l'arbitrage », et « des méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles » ont fait l'objet d'études nombreuses au Bureau et de discussions approfondies au sein du Conseil d'administration et des Conférences générales de l'Organisation internationale du Travail.

Le sujet n'est donc pas neuf pour la Conférence et il suffira, partant, de donner ci-après un bref aperçu de la situation telle qu'elle existe à l'heure actuelle dans les divers pays du monde.

La liberté syndicale

Sous l'influence des Etats totalitaires, l'évolution du droit syndical dans l'entre-deux-guerres a été caractérisée, on le sait, par la mainmise progressive de l'Etat sur le mouvement syndical patronal aussi bien qu'ouvrier, et cela non seulement en Europe, mais encore dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine.

C'est ainsi que la liberté syndicale fut supprimée d'abord dans les pays où les régimes totalitaires ont pris naissance, puis dans ceux qui ont, par la suite, subi leur influence politique. Enfin, ce même régime a été imposé par la force dans les très nombreux pays occupés au cours de la guerre par les armées de l'Axe.

LA RESTAURATION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DANS LE MONDE

La fin de la seconde guerre mondiale, ayant entraîné la chute des pays dictatoriaux, a marqué un tournant décisif dans cette évolution.

Le premier souci des gouvernements des pays libérés fut en effet de restaurer les libertés syndicales et de reconstituer les cadres du syndicalisme patronal et ouvrier. En France, le droit d'association professionnelle fut rétabli en vertu d'une ordonnance du 27 juillet 1944¹. Aussitôt après leur libération, la Belgique et le Luxembourg suivirent cet exemple et rétablirent les organisations des employeurs et des travailleurs dans leurs droits. Aux Pays-Bas, un arrêté du 8 septembre 1944² prononça la dissolution du Front néerlandais du travail et reconstitua les syndicats professionnels libres des employeurs et des travailleurs. Des mesures similaires furent prises dès la libération en Norvège et au Danemark.

Il convient de souligner que les gouvernements ont pu prendre de telles mesures d'autant plus aisément et plus rapidement qu'en pleine guerre des accords avaient été conclus à cet effet entre les organisations reconstituées clandestinement et engagées dans la lutte contre l'occupant, et les gouvernements en exil.

La situation se présenta de manière un peu différente dans les pays de l'Europe centrale et orientale, où, avant la guerre déjà, les syndicats avaient perdu leurs libertés sous les régimes totalitaires de l'époque.

Il était donc nécessaire après la libération, non pas simplement de rétablir les organisations professionnelles dans leurs droits, mais encore de créer de nouvelles organisations construites sur des bases plus solides que ne l'étaient celles du passé.

C'est ainsi qu'en Tchécoslovaquie et en Pologne, par exemple, le mouvement syndical fut reconstitué (à l'exemple d'ailleurs des puissantes organisations centrales uniques existant en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves) sur une base unitaire. L'expérience d'avant-guerre avait, en effet, révélé les faiblesses d'un mouvement syndical divisé en nombreuses organisations rivales. Les gouvernements de ces pays, tout en reconnaissant

¹ B.I.T. : *Série législative* 1944, Fr. 5. (Cette publication est désignée ci-après par les initiales S.L.)

² S.L. 1944, P.-B. 3.

pleinement le caractère représentatif de ces organisations unifiées, se sont pourtant abstenus d'intervenir dans leur formation et de restreindre en quoi que ce soit leur caractère purement volontaire et leur autonomie.

Dans les pays ex-ennemis, les autorités alliées d'occupation ou les gouvernements nationaux, d'accord avec ces autorités, ont aboli les lois et institutions des régimes autoritaires disparus et ont rétabli la liberté syndicale.

En Italie, les syndicats fascistes et les corporations ont été supprimés en vertu d'un décret du 23 novembre 1944. Des mesures semblables ont été prises en Autriche, en Hongrie, en Bulgarie et en Finlande ; dans tous ces pays, les syndicats libres se sont de même groupés dans des organisations centrales uniques, réunissant tous les travailleurs sans distinction de tendance ou de confession.

En Allemagne, ce sont les représentants des autorités d'occupation (Etats-Unis, Royaume-Uni et U. R. S. S.) qui, à la Conférence de Berlin, ont pris la décision de dissoudre les organisations, formations et institutions nationales socialistes et d'autoriser la création de syndicats professionnels libres, sous la seule réserve du maintien de la sécurité militaire. Conformément à cette décision, des mesures ont été prises dans les différentes zones d'occupation pour assurer la libre formation d'organisations patronales et ouvrières. De plus, les nouvelles constitutions adoptées dans certaines régions allemandes, en Wurtemberg, en Bade et en Hesse, par exemple, garantissent expressément, comme l'ancienne Constitution de Weimar, la liberté syndicale.

De même au Japon, la Commission de l'Extrême-Orient a, en décembre 1946, fixé de manière très précise les principes qui devront régir la législation et la pratique syndicales. Aux termes de ces décisions, le droit d'association devra être garanti par la loi. Les salariés devront être encouragés à former des syndicats et toute réglementation entravant le libre développement syndical devra être abolie.

Les forces de police ne devront plus être utilisées pour contrôler les manifestations syndicales, briser les grèves ou empêcher les activités syndicales licites.

Enfin, aucune organisation à caractère militaire ou totalitaire ne pourra être autorisée dans l'avenir et toutes les organisations non démocratiques devront être supprimées.

Dans les pays d'Amérique latine, les constitutions, codes du travail, lois générales sur le travail ou lois spéciales sur les

syndicats professionnels promulgués soit au cours de la guerre, soit au lendemain du conflit, comportent tous des dispositions garantissant la liberté syndicale. Ainsi, un mouvement d'affranchissement des syndicats professionnels, déjà amorcé au Mexique, lors de la première guerre mondiale, a fini par s'étendre sur tout le continent.

Parmi les réglementations particulièrement caractéristiques intervenues récemment, il convient de citer à titre d'exemple les nouvelles constitutions de Cuba (1940) ¹, du Guatemala (1945) ², du Brésil (1946) ³, les codes du travail de Costa-Rica (1943) ⁴, du Nicaragua (1944) ⁵, le décret bolivien du 7 février 1944 ⁶, et la loi VI de 1945 de la Colombie ⁷.

En Argentine, un décret du 2 octobre 1945 ⁸ sur le régime légal des associations professionnelles des travailleurs, tout en octroyant certains privilèges aux syndicats les plus représentatifs, tend à assurer à tous les salariés le droit de former librement des associations professionnelles sans autorisation préalable.

Rappelons que certaines législations plus anciennes, par exemple le code du travail mexicain ⁹, la constitution uruguayenne, les lois du travail de l'Equateur ¹⁰, du Venezuela ¹¹ et d'autres pays, placent les syndicats sous la protection particulière de l'Etat et font un devoir aux autorités publiques d'encourager le développement du mouvement syndical.

Des tendances analogues se dessinent également dans les pays d'Asie. Dans l'Inde et en Chine, le développement du mouvement syndical a été particulièrement prononcé au cours de la dernière guerre et les nouvelles réglementations, qui sont actuellement en voie de préparation, sont appelées à sanctionner légalement la situation de fait conquise par les syndicats. Notons d'ailleurs que, dans l'Inde, le gouvernement a associé les représentants des organisations professionnelles à l'élaboration de la nouvelle réglementation.

¹ S.L. 1940, Cuba 1.

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 1, juill. 1945, p. 66.

³ *Ibid.*, vol. LV, n°s 3-4, mars-avril 1947 (sous « Informations sociales : Politique économique et sociale »).

⁴ S.L. 1943, C.R. 1.

⁵ S.L. 1945, Nic. 1.

⁶ S.L. 1944, Bol. 2.

⁷ S.L. 1945, Col. 1.

⁸ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 747.

⁹ S.L. 1931, Mex. 1.

¹⁰ S.L. 1938, Equa. 1.

¹¹ S.L. 1945, Ven. 1.

Dans les pays du Proche et du Moyen-Orient, la liberté syndicale a fait l'objet d'une reconnaissance formelle par plusieurs lois récentes, telles que la loi égyptienne sur les syndicats du 6 décembre 1942¹, les codes du travail de l'Irak² et de l'Iran³, les ordonnances concernant les relations du travail de la Palestine, le code du travail du Liban de 1946 et la loi turque sur les associations du 20 février 1947.

Il suffira de rappeler ici les nombreuses réglementations sur le droit d'association professionnelle dans les territoires non autonomes, puisqu'elles ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les études spéciales consacrées par le Bureau à ces territoires.

Il est de même superflu de s'étendre sur la situation qui prévaut dans les pays démocratiques qui, pendant la guerre, n'ont pas seulement pu préserver leurs libres institutions, mais qui ont aussi tenu — on le verra plus loin — à associer très étroitement les organisations libres des employeurs et des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale.

Signalons toutefois qu'au Royaume-Uni, la loi sur les syndicats et les conflits du travail de 1927⁴ a été abrogée par la loi de même nom du 22 mai 1946⁵. La loi de 1927 rendait illégaux certaines grèves et lock-outs, interdisait certaines formes de « picketing » considérées comme non pacifiques, exigeait des membres d'un syndicat leur consentement explicite pour le versement de cotisations destinées à un fonds politique et interdisait aux fonctionnaires publics l'adhésion à des organisations « qui comprennent des personnes n'appartenant pas aux services de l'Etat et qui ont des buts ou des affinités politiques ». En vertu de la loi du 22 mai 1946, toutes ces dispositions ont été supprimées.

Aux Etats-Unis, le Congrès se trouve actuellement saisi de plusieurs projets de loi tendant à régler certains aspects des relations industrielles. Au moment où nous rédigeons ce rapport, nous ignorons si, et dans quelle mesure, ces projets seront transformés en lois. Mais sans préjuger le nouveau statut syndical qui pourrait être établi en définitive, il est permis de

¹ S.L. 1942, Eg. 1.

² S.L. 1936, Irak 2.

³ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 94.

⁴ S.L. 1927, G.-B. 3.

⁵ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 99.

constater d'ores et déjà que si certaines limitations pourraient de ce fait être imposées à la liberté d'action des organisations syndicales, le principe de la liberté d'association, reconnu par la constitution fédérale et les constitutions des Etats, n'est pas mis en cause par la nouvelle réglementation projetée.

Ce bref exposé des mesures récemment prises en matière syndicale (si incomplet qu'il puisse paraître) semble bien montrer qu'à l'heure actuelle le principe de la liberté syndicale bénéficie d'une reconnaissance à peu près universelle. Il n'est pas douteux qu'une prompte consécration de ce principe par la Conférence internationale du Travail contribuerait puissamment à prévenir un retour aux régimes de contrainte.

LA RÉGLEMENTATION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE

La garantie de la liberté syndicale peut résulter soit de l'application aux organisations professionnelles des principes constitutionnels, soit d'un régime spécial.

Garanties constitutionnelles du droit d'association professionnelle

Dans beaucoup de pays démocratiques, la constitution garantit aujourd'hui aux individus certains droits fondamentaux et notamment le droit d'association. Il en va notamment ainsi dans les pays suivants : Argentine, Belgique, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Equateur, Grèce, Guatemala, Honduras, Irlande, Japon, Luxembourg, Mexique, Panama, Pays-Bas, Pérou, Suisse, Uruguay, Venezuela, etc. ¹.

De plus, des constitutions de plus en plus nombreuses promulguées ces dernières années comportent des clauses garantissant expressément la liberté syndicale, telles que les constitutions du Mexique (1917), du Brésil (1946), de Cuba (1940), de la France (préambule à la Constitution de 1946) ², de l'Italie (projet de constitution), etc.

La reconnaissance formelle par les constitutions de la liberté d'association comporte la triple garantie suivante :

¹ Cf. B.I.T. *Constitutional Provisions concerning Social and Economic Policy* (Montréal, 1944).

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 416.

1° Elle offre d'abord une garantie contre l'arbitraire du pouvoir législatif. En effet, en vertu de la hiérarchie des valeurs des diverses sources légales, le droit d'association, droit constitutionnel, ne saurait être mis en cause par une loi ordinaire. Pour donner à cette garantie toute sa valeur, les cours suprêmes ou des tribunaux spécialement institués à cette fin ont été investis, dans certains pays, du pouvoir de vérifier la conformité des lois avec les principes de la constitution et de déclarer nulles les lois qui y contredisent. Mais, même dans les pays où le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois n'existe pas, le législateur ne saurait y porter atteinte sans attenter, par là même, aux principes fondamentaux qui régissent les rapports sociaux.

2° La garantie constitutionnelle du droit d'association protège de même les organisations professionnelles contre l'arbitraire du pouvoir exécutif. En effet, les tribunaux ordinaires ou les tribunaux administratifs, selon les pays, ont le droit d'annuler les règlements, arrêtés, décisions administratives qui seraient contraires à la loi fondamentale.

3° Enfin, la garantie constitutionnelle du droit d'association s'applique à toutes les catégories sociales sans distinction aucune, aux travailleurs aussi bien qu'aux employeurs, aux personnes exerçant une profession libérale aussi bien qu'aux fonctionnaires publics, aux femmes aussi bien qu'aux hommes, aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux.

Régime spécial applicable aux associations professionnelles

Une législation spéciale s'est révélée nécessaire pour soustraire, dans un certain nombre de pays, les organisations professionnelles à l'application du droit commun en matière de coalition ou d'association. C'est ainsi, par exemple, qu'en Grande-Bretagne il était nécessaire d'exempter les syndicats de l'application des restrictions prévues en droit commun contre les coalitions tendant à limiter la liberté du commerce et du travail. En France, la loi sur les syndicats professionnels de 1884 précédait de près de vingt ans la loi sur le droit d'association en général, qui ne datait que de 1901 ; ainsi la liberté syndicale avait été proclamée en France avant que le droit d'association général ne fût formellement reconnu par la loi.

Mais, le plus souvent, la législation spéciale a pour but de doter les syndicats d'un statut répondant mieux au rôle qu'ils sont appelés à jouer dans le domaine économique et social.

Des lois spéciales sur les syndicats ont été votées dans la très grande majorité des pays. Il en est notamment ainsi pour l'Australie, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, Costa-Rica, Cuba, l'Egypte, l'Equateur, les Etats-Unis, la France, l'Inde, l'Iran, l'Irak, le Mexique, le Nicaragua, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, le Royaume-Uni, la Tchécoslovaquie, l'Union sud-africaine, le Venezuela, etc.

Le but des lois spéciales sur les syndicats professionnels est de définir de manière précise les droits des syndicats, que les autorités administratives et judiciaires sont dès lors tenues de respecter.

On définira brièvement ci-après la portée des dispositions qui se rapportent à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des syndicats ainsi que de leurs fédérations et confédérations.

Constitution des syndicats.

Les dispositions relatives à la constitution des syndicats se rapportent notamment aux fins que les syndicats peuvent légalement poursuivre, aux bénéficiaires de la réglementation syndicale, ainsi qu'à certaines formalités que doivent remplir les syndicats au moment de leur constitution.

Les objectifs des syndicats. — La définition des buts des syndicats varie considérablement d'un pays à un autre et reflète, en quelque sorte, le degré de l'évolution du syndicalisme.

Dans certains pays, les employeurs et les salariés ont le droit de former des associations qui ont « exclusivement » pour objet « l'étude et la défense de leurs intérêts économiques et sociaux ». Dans d'autres, la loi ne limite pas les buts syndicaux au domaine économique et social, mais prévoit d'une manière générale que les employeurs et les travailleurs peuvent constituer des syndicats pour la sauvegarde de leurs intérêts.

Aux Etats-Unis, la loi de 1935 sur les relations du travail (Wagner Act) ¹ se borne à définir une organisation ouvrière par la formule générale suivante : « Toute organisation de quelque nature que ce soit, tout organe et tout comité ou système de représentation de salariés... qui a pour but exclusif ou partiel de traiter avec les employeurs en matière d'abus, de différends du travail, de salaires, etc. »

Au Royaume-Uni, la loi se réfère simplement aux statuts

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

en donnant aux syndicats « pouvoir pour employer les fonds syndicaux à tous objets légaux autorisés par les statuts ».

En France, le but des syndicats est limité à « l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles », mais une jurisprudence constante reconnaît aux syndicats le droit de représenter la profession ou l'industrie tout entière.

Ce caractère représentatif du syndicat est particulièrement mis en évidence par la loi tchécoslovaque sur l'organisation syndicale unique. Aux termes de cette loi, l'organisation syndicale unique a pour mission de collaborer à la construction de l'Etat populaire démocratique, d'assurer les droits des classes laborieuses et de défendre leurs intérêts sociaux, économiques et culturels.

Mais, en règle générale, il appartient aux syndicats eux-mêmes, en tant qu'associations librement formées, de préciser leurs objectifs dans les statuts qu'ils se donnent eux mêmes, en toute souveraineté.

Bien entendu, la liberté d'association — comme toute autre liberté — est contenue dans la limite des lois et de l'ordre public. C'est dire qu'une association qui aurait pour but de commettre des actes délictueux ou immoraux ou qui viserait à porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à modifier par des moyens illicites la forme constitutionnelle du gouvernement serait elle-même illicite et ne saurait par conséquent invoquer le principe de la liberté d'association.

Cette limitation, implicite dans toute loi garantissant une liberté, n'est en général pas expressément mentionnée dans les lois syndicales. Toutefois, d'après la nouvelle constitution brésilienne, toute association contraire au régime démocratique institué par la loi fondamentale est interdite.

Dans plusieurs pays, l'activité politique des syndicats est sujette à certaines restrictions (par exemple en Colombie, à Cuba, en Egypte, en Equateur et au Liban). En Argentine, il est interdit aux syndicats d'accepter des subsides provenant soit d'organisations politiques nationales, soit d'organisations étrangères ou internationales.

A l'heure actuelle, de nombreux pays ont supprimé les restrictions concernant l'activité politique des syndicats. La raison en est évidemment qu'il est impossible de faire le départ entre une activité purement économique et sociale et une activité d'ordre politique.

Bénéficiaires de la réglementation. — Les lois syndicales déterminent parfois de manière précise le cercle des personnes bénéficiaires de la réglementation.

Toutefois, dans les pays où le principe de la liberté d'association est reconnu par la constitution, de telles définitions signifient simplement que seules les personnes énumérées par la loi peuvent former des syndicats, au sens de cette réglementation, tandis que les autres personnes, bien que ne bénéficiant pas des avantages spéciaux prévus par les lois syndicales, ne restent pas moins libres de former des associations d'après le droit commun.

Certaines réglementations excluent, par exemple, du bénéfice du droit syndical les fonctionnaires publics, par exemple celles du Chili, de Cuba, de l'Égypte, etc. En prononçant cette exclusive contre les fonctionnaires, le législateur entendait en vérité refuser à ceux-ci le droit de grève et non pas le droit d'association. L'exemple de la France est particulièrement caractéristique à cet égard. Incapables, d'après la loi syndicale, de se grouper en syndicats proprement dits, les fonctionnaires ont formé des associations de droit commun qui ont été reconnues par l'État et qui se sont d'ailleurs affiliées aux organisations syndicales centrales. Aussi la loi du 19 octobre 1946 a-t-elle légalisé cette situation en accordant aux fonctionnaires le droit d'association au même titre qu'aux employeurs et aux autres travailleurs. Au cours des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette loi, il fut entendu qu'il convenait de faire une distinction entre le droit syndical d'une part, et le droit de grève d'autre part, questions qui ne sont pas nécessairement liées. Il s'ensuit que la reconnaissance du droit syndical n'implique pas la reconnaissance du droit de grève.

Un problème semblable s'est posé pour certaines autres catégories de travailleurs, notamment pour les ouvriers agricoles. A leur égard encore, la question est de savoir, non pas s'ils doivent ou non bénéficier du droit de s'associer, mais si la loi générale sur les syndicats devrait également s'appliquer à eux. Aussi, certains pays, tels que le Brésil, le Venezuela, etc., ont-ils institué des réglementations spéciales en faveur des travailleurs agricoles.

Il importe de rappeler, à ce propos, que la convention internationale concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles prévoit que tout État Membre ratifiant cette convention s'engage à assurer à toutes les personnes occu-

pées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie et à abroger toutes dispositions législatives ou autres ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles.

Mesures de publicité. — La plupart des lois prévoient certaines formalités que les syndicats sont appelés à remplir avant leur constitution, telles que l'enregistrement ou le dépôt des statuts.

Il en est ainsi pour l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Colombie, Cuba, l'Egypte, l'Equateur, certains Etats des Etats-Unis, la France, l'Inde, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Union sud-africaine, le Venezuela, etc.

Dans plusieurs pays, l'enregistrement est purement facultatif (par exemple au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Le plus souvent, il est obligatoire.

Par cette mesure, le législateur tend à donner une certaine publicité à l'acte de constitution du syndicat afin de permettre aux autorités de vérifier son identité et sa légalité, mais il ne tend pas à subordonner la constitution du syndicat à une autorisation préalable.

Cette intention du législateur se reflète clairement dans le texte de la plupart des lois, qui prévoient simplement le « dépôt » des statuts. Souvent la loi déclare expressément que les intéressés ont le droit de former des associations sans autorisation préalable (par exemple en Argentine, en Bolivie, à Cuba, dans l'Inde, en Iran, etc.).

Il s'ensuit que si le dépôt des statuts est obligatoire, l'enregistrement est de droit et, au cas où l'autorité compétente refuserait d'y procéder, le syndicat peut saisir un tribunal, dont la décision se substitue à celle de l'autorité défailante (Egypte, Mexique, Venezuela, etc.).

Quelques très rares réglementations prévoient encore aujourd'hui que le syndicat doit obtenir une autorisation préalable avant de se constituer. En Chine, la loi de 1943 sur les syndicats ¹ contient une disposition à cet effet.

Le code du travail libanais de 1946 prévoit également qu'un syndicat ne peut être constitué sans l'autorisation du ministre compétent. Enfin, au Portugal, les associations d'employeurs

¹ S.L. 1943, Chin. 6.

sont constituées sur l'initiative du gouvernement, tandis que les syndicats ouvriers ne peuvent être constitués sans l'autorisation préalable du gouvernement ¹.

Fonctionnement des syndicats.

Dans un régime de liberté syndicale, ce sont les statuts du syndicat qui règlent souverainement sa structure intérieure, son organisation, les modalités d'élection des dirigeants syndicaux, leur compétence et leur gestion ; ils formulent aussi en toute liberté les programmes d'action ainsi que les droits et obligations des membres.

Pour mieux assurer leur fonctionnement, les lois prescrivent, en général, que les syndicats professionnels doivent être dotés d'un statut, instituer certains organes, etc. Mais de telles dispositions sont d'ordre purement formel, car il appartient aux associations elles-mêmes, en vertu de leur autonomie, de donner à ces dispositions leur contenu effectif.

Dans plusieurs pays, les lois sur les syndicats prévoient en outre que ceux-ci ont l'obligation de fournir certaines informations aux autorités sur la composition du comité directeur, le mouvement des effectifs, etc. Ces dispositions ont le même but que celui que nous avons mentionné à propos de l'enregistrement des syndicats, c'est-à-dire un but de simple publicité.

D'après d'autres lois, notamment dans certains pays de l'Amérique latine, certaines autorités du travail, le plus souvent les inspecteurs du travail, sont chargées d'exercer un contrôle sur les activités des syndicats. Le but de ce contrôle est de vérifier si les organisations professionnelles s'en tiennent effectivement aux dispositions des statuts et de la loi, et si elles administrent leurs fonds conformément aux prescriptions légales. De telles mesures sont souvent dictées par le souci du législateur de prêter une assistance pratique à des organisations inexpérimentées. Elles tendent, en effet, à prévenir une mauvaise administration susceptible de causer aux syndicats des préjudices irréparables. Si ces mesures sont appliquées dans cet esprit, elles peuvent contribuer à la consolidation du mouvement syndical encore à ses débuts. Mais, dans le cas contraire, il est à craindre qu'elles n'aient pour effet de restreindre l'autonomie syndicale.

¹ S.L. 1933, Port. 6.

Des dispositions de cette nature figurent dans les lois en vigueur dans plusieurs républiques de l'Amérique latine, en Chine, en Egypte, en Iran, en Irak, dans l'Inde et au Liban.

Au Portugal, les associations d'employeurs aussi bien que les syndicats ouvriers sont placés sous le contrôle de l'Etat.

Dans les pays où le mouvement syndical est fermement établi depuis de longues années, aucune intervention de ce genre de la part des autorités administratives n'est prévue. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les lois sur la conciliation et l'arbitrage exigent que les syndicats se soumettent à certaines obligations pour pouvoir bénéficier des avantages que leur offre la loi, mais les syndicats restent entièrement libres de se soumettre ou non à cette réglementation.

Dissolution forcée des syndicats.

Si les lois prescrivent certaines conditions de fond et de forme que les syndicats sont tenus de remplir, elles prévoient aussi la possibilité de dissoudre les syndicats qui cessent de remplir ces conditions (par exemple en France). Dans d'autres pays, la dissolution peut être prononcée contre le syndicat qui commet une infraction aux dispositions du code pénal (par exemple en Egypte et en Iran).

Une telle possibilité n'est envisagée ni dans les pays où les syndicats sont régis par le droit commun, comme dans les pays scandinaves, ni en Australie, au Canada, en Equateur, aux Etats-Unis, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, en Pologne, en Tchécoslovaquie, dans l'Union sud-africaine, etc. On estime, en effet, qu'un acte délictueux ou criminel doit être exclusivement imputé à la personne qui l'a commis.

Dans plusieurs pays, la décision relative à la dissolution d'un syndicat est de la compétence du pouvoir exécutif (par exemple en Bolivie, au Chili, en Chine et au Liban). Le plus souvent cependant, le législateur assure aux syndicats professionnels, au même titre qu'aux autres organisations, les garanties de la procédure judiciaire ordinaire. C'est ainsi que le syndicat ayant fait l'objet d'une dissolution par voie administrative a le droit de recourir devant un tribunal contre la décision prise (par exemple en Egypte, au Venezuela, etc.).

Mais, en règle générale, seuls les tribunaux sont compétents pour prononcer éventuellement la dissolution d'une association (par exemple en France).

Fédérations et confédérations syndicales.

Tout en reconnaissant le droit aux travailleurs et aux employeurs de constituer librement des syndicats professionnels, le législateur a parfois subordonné la création des fédérations et confédérations syndicales à certaines conditions supplémentaires et interdit l'affiliation des syndicats professionnels à des organisations internationales.

Aujourd'hui, ces restrictions ont été supprimées dans la plupart des pays. La garantie de la liberté syndicale comporte en effet le droit pour les employeurs et les travailleurs de choisir la forme d'organisation qui leur convient le mieux. Elle implique par conséquent non seulement le droit pour les employeurs et les travailleurs de former des syndicats, mais encore le droit pour ceux-ci de constituer des fédérations et des confédérations.

La plupart des lois garantissent expressément ce droit, en stipulant notamment que les dispositions régissant la constitution, le fonctionnement et la dissolution des syndicats s'appliquent *mutatis mutandis* aux fédérations et aux confédérations des syndicats (Chine, Cuba, Iran, Mexique, Nicaragua, etc.).

Les dispositions restreignant la liberté des syndicats de s'affilier à des organisations internationales ont été également supprimées dans la plupart des pays. Au Portugal, cependant, ni les associations d'employeurs ni les syndicats ouvriers ne peuvent adhérer à une organisation internationale ou envoyer des représentants à des congrès internationaux sans le consentement exprès des autorités.

Privilèges syndicaux.

Nous avons vu qu'un grand nombre de législations subordonnent la constitution des syndicats à l'accomplissement de certaines formalités, en particulier à l'enregistrement ou au dépôt des statuts. Moyennant cette formalité, les syndicats sont dotés de la personnalité civile, qui les habilite à acquérir, à posséder, à contracter et à ester en justice au même titre qu'une personne physique jouissant de la pleine capacité juridique.

L'octroi de la personnalité morale comporte, comme contrepartie, la responsabilité civile, c'est-à-dire que le syndicat est responsable, sur son patrimoine, des engagements contractés en son nom.

Or, l'application dans toute leur rigueur des principes du droit commun en matière de responsabilité civile aux organisa-

tions syndicales risque d'avoir des conséquences graves pour l'existence même des associations. Aussi, quelques pays ont-ils tenu à atténuer ces conséquences. Les lois adoptées en Grande-Bretagne et dans la plupart des dominions ont conféré aux syndicats une complète immunité civile en cas de conflits du travail licites. La loi française et de nombreuses législations qui ont suivi son exemple déclarent insaisissables certains éléments essentiels du patrimoine syndical.

A l'heure actuelle, les syndicats jouissent dans la plupart des pays de la personnalité juridique, encore que cette question ait perdu beaucoup de son intérêt. En effet, sous la seule pression des faits, les pays qui ne prévoyaient pas l'attribution de la personnalité morale aux syndicats ont été amenés à reconnaître, dans le domaine des rapports sociaux (notamment en matière de conventions collectives, de conciliation et d'arbitrage), aux syndicats de pur fait, les mêmes droits que ceux dont jouissent les syndicats reconnus. Bien plus, la notion du « syndicat le plus représentatif » tend aujourd'hui à se substituer à celle du « syndicat reconnu ». Cette conception part de l'idée que la réglementation des rapports sociaux et économiques doit être fondée sur des organisations syndicales puissantes, vraiment représentatives des intérêts en présence. Dès lors, le législateur s'efforce de conférer aux syndicats « les plus représentatifs », aux syndicats les mieux outillés, un certain pouvoir de réglementation, non seulement sur leurs membres, mais sur toutes les personnes appartenant à la profession ou à l'industrie.

On aura l'occasion dans les autres parties de ce rapport, de relever les multiples applications de cette idée, non seulement dans le domaine de la détermination des salaires et des conditions de travail, mais encore dans celui de la participation des syndicats à l'élaboration et à l'application des réglementations sociales et économiques ¹.

Certes, le législateur, en investissant ainsi certaines organisations d'un pouvoir représentatif allant au-delà du cercle de ses membres, est amené à exercer un choix entre les syndicats en présence. Mais tant que l'autonomie des syndicats vis-à-vis de l'Etat est sauvegardée et tant que les employeurs et les travailleurs restent libres de choisir le syndicat auquel ils entendent adhérer, ce choix n'a rien d'arbitraire parce qu'il constitue en

¹ Voir plus loin, sous « Conventions collectives », pp. 60 et suiv.

quelque sorte une application du principe majoritaire de la démocratie au domaine des rapports sociaux.

Protection du droit d'organisation et de négociation collective

L'un des buts principaux de la garantie de la liberté syndicale est de permettre aux employeurs et aux salariés de s'unir en organisations indépendantes des pouvoirs publics, capables de régler, par voie de conventions collectives librement conclues, les salaires et autres conditions d'emploi. Mais ce résultat se trouverait compromis si les parties elles-mêmes pouvaient mettre en cause l'exercice de la liberté syndicale ou si elles se refusaient à engager de bonne foi des négociations en vue de la conclusion de conventions collectives.

Ce fait a été particulièrement mis en évidence par l'exposé des motifs de la loi américaine sur les relations de travail du 5 juillet 1935¹ :

Le déni par les employeurs du droit pour les salariés de s'organiser et le refus par les employeurs d'accepter le système de négociation collective mène à des grèves et à d'autres formes de lutte ou de malaise dans le domaine du travail, qui ont pour but ou, nécessairement, pour effet de constituer une charge ou un obstacle pour les échanges...

L'inégalité des forces dans les négociations entre les salariés, d'une part, qui ne possèdent pas la pleine liberté d'association, ni une liberté effective dans la conclusion des contrats, et les employeurs, d'autre part, qui sont organisés dans les formes corporatives ou en associations de propriété, pèse et influe dans une large mesure sur le cours des échanges et tend à aggraver le ralentissement périodique des affaires en provoquant une baisse du taux des salaires et du pouvoir d'achat des salariés de l'industrie et en empêchant la stabilisation des taux de salaires et des conditions de travail en concurrence au sein des différentes industries et entre les industries.

La reconnaissance par l'Etat de la liberté syndicale doit donc avoir pour corollaire la reconnaissance des syndicats par les employeurs. Dans certains pays, notamment en Grande-Bretagne, celle-ci a été acquise quasi spontanément grâce à la position particulièrement forte des syndicats, auxquels la législation confère l'immunité en matière pénale, l'immunité civile en cas de conflits du travail, ainsi qu'un appui indirect par

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

l'établissement de salaires minima dans les industries et professions « non organisées » et dans l'agriculture.

Dans d'autres pays, cette reconnaissance est le fait d'accords de portée nationale conclus entre les centrales patronales et ouvrières : le concordat de 1899 au Danemark, le compromis de décembre 1906 en Suède, renouvelé et amplifié par l'accord de 1938, la convention nationale de 1935 en Norvège. Rappelons également les accords de 1936 intervenus tant en France (accords Matignon) qu'en Belgique.

En vertu de ces accords, les deux parties se sont engagées à respecter la liberté syndicale, à établir leurs rapports mutuels sur un système de négociations collectives et à recourir à la conciliation et à l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail.

Dans d'autres pays, le législateur est intervenu pour interdire, tant les actes dirigés contre les salariés syndiqués (tels que le contrat antisyndical, les mesures de discrimination et les représailles de tous ordres prises contre les membres et les chefs des syndicats) que ceux qui sont dirigés contre les syndicats eux-mêmes (tels que le refus de reconnaître les syndicats et, partant, refus d'entrer en négociation avec eux, la création de syndicats d'entreprise à la dévotion de l'employeur, etc.).

En Australie, en Nouvelle-Zélande et dans l'Union sud-africaine, cette protection résulte des lois sur la conciliation et l'arbitrage.

Dans un grand nombre de républiques de l'Amérique latine, elle fait l'objet de dispositions figurant dans les codes du travail ou les lois sur les syndicats (Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Costa-Rica, Equateur, Mexique, Nicaragua et Venezuela).

Elle résulte de lois sur le contrat de travail ou les conventions collectives en Finlande, en France, aux Pays-Bas, etc.

Enfin, dans bon nombre de pays tels que les Etats-Unis, le Canada, la Belgique, le Luxembourg, la Suède, la Chine, etc., la liberté d'organisation est garantie par des lois spéciales.

Ce bref aperçu montre que, dans la majorité des pays, soit des accords généraux intervenus entre organisations ou une coutume solidement établie par la pratique des conventions collectives, soit des lois, assurent à présent la protection du droit syndical, tant du salarié que du syndicat lui-même contre toute atteinte de la part de l'employeur.

Nous examinerons ci-après les mesures prises pour faire porter effet à cette protection et pour assurer le respect du droit d'organisation et de négociation.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DES SALARIÉS INDIVIDUELS

Certaines législations tendent, par l'application d'une formule très générale, à rendre la protection de la liberté syndicale aussi compréhensive que possible.

C'est ainsi que la loi belge du 24 mai 1921¹ garantit « la liberté d'association dans tous les domaines », consacre expressément la validité du contrat d'association et réprime par des sanctions pénales les atteintes à la liberté d'association par le moyen des pressions illicites ou par le moyen du contrat de travail.

D'après la loi française sur les conventions collectives du 23 décembre 1946², les conventions nationales — les conventions à champ d'application plus restreint ne peuvent être conclues qu'en fonction d'un accord national déjà existant — doivent contenir obligatoirement des clauses sur la liberté syndicale et la liberté d'opinion des travailleurs, ainsi que sur les conditions d'embauchage et de licenciement, sans que ces dispositions puissent porter atteinte au libre choix du syndicat par les travailleurs.

La loi ou les accords collectifs interdisent le plus souvent expressément les actes qui, la pratique l'a montré, sont particulièrement préjudiciables aux salariés. Ce sont notamment les suivants : refus d'engager un salarié syndiqué ; conventions par lesquelles le salarié est tenu de s'engager à ne pas appartenir à un syndicat ou à s'en retirer ; mesures de discrimination ou de pression prises contre le salarié syndiqué au cours de son emploi ; renvoi du salarié en raison de son affiliation à un syndicat ou de son activité syndicale. De tels actes sont notamment interdits dans les pays suivants : Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chine, Costa-Rica, Etats-Unis, Equateur, Finlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, Venezuela, etc.).

Il convient de mentionner plus particulièrement à ce propos la loi fédérale sur les relations du travail, promulguée aux Etats-Unis le 5 juillet 1935, car elle a servi de modèle non seulement à un grand nombre d'Etats de l'Union, mais aussi à d'autres Etats américains. Elle qualifie d'« agissements déloyaux

¹ S.L. 1921, Belg. 2-3.

² Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LV, nos 3-4, mars-avril 1947 (sous « Informations sociales : Relations de travail »).

envers le travail » les pratiques patronales qui tendent notamment :

1° A mettre en cause l'exercice du droit qu'ont les salariés de s'organiser librement, de conclure des conventions collectives par l'intermédiaire de représentants de leur choix et d'entreprendre des actions concertées en vue de la défense et de la protection de leurs intérêts mutuels.

2° A encourager ou à décourager l'adhésion à une organisation ouvrière par des moyens de pression et de contrainte dirigés contre le salarié lors de son engagement au travail ou pendant la durée de son emploi. Cette disposition rend notamment illégal « le contrat antisyndical », ainsi que toutes mesures de discrimination. Par contre, la loi autorise les parties aux conventions collectives dûment qualifiées à cet effet à convenir d'une clause subordonnant l'engagement au travail à la condition de l'affiliation du salarié à l'organisation ouvrière contractante.

3° A congédier ou à léser de toute autre manière un salarié qui présente des plaintes ou témoigne en vertu de la loi.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DES ORGANISATIONS DES TRAVAILLEURS

Dans de nombreux pays — nous l'avons rappelé plus haut — les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs se reconnaissent mutuellement comme les porte-parole autorisés de l'ensemble des employeurs et des travailleurs respectivement et conviennent, par là même, de régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de négociations collectives.

Mais, à défaut d'une telle reconnaissance mutuelle, les organisations sont forcées d'avoir recours à la pression économique pour amener l'employeur à entrer en négociation avec elles.

Or, de tels conflits sont particulièrement graves puisqu'ils mettent en jeu le principe de la solidarité professionnelle et risquent, pour cette raison, de s'étendre à toutes les industries. Il convient de rappeler à ce propos que les accords de base conclus dans les pays scandinaves, en France et en Belgique, avaient notamment pour objet de mettre fin à des conflits de reconnaissance syndicale. C'est à cette même préoccupation que répondait, aux Etats-Unis, le Wagner Act de 1935, qui a eu effectivement pour résultat de mettre fin à une vague de grèves de « reconnaissance syndicale ».

Pour prévenir ces conflits, de nombreuses réglementations nationales interdisent aux employeurs d'intervenir dans la constitution et dans la vie intérieure des syndicats ou de se refuser de reconnaître les syndicats ouvriers et de négocier avec eux.

Aux termes de la réglementation en vigueur aux Etats-Unis et au Canada, est considéré comme pratique déloyale et interdit à ce titre tout acte de la part d'un employeur visant :

1° A dominer une organisation ouvrière, à intervenir dans son organisation ou son administration, ou à la soutenir financièrement ou autrement. Cette mesure équivaut en pratique à une mise hors la loi des syndicats d'entreprises créés par l'employeur ou fonctionnant sous son contrôle.

2° A refuser d'entrer en négociations collectives avec les représentants qualifiés des salariés.

En Suède, le mécanisme des négociations collectives a fait l'objet d'une réglementation particulièrement minutieuse. La loi du 11 septembre 1936 ¹ confère à l'employeur ou à l'organisation à laquelle il est affilié, d'une part, et à l'organisation des travailleurs dont les salariés intéressés sont membres, d'autre part, le droit de « négocier », c'est-à-dire le droit de provoquer une négociation au sujet de la réglementation des conditions d'emploi et en général des rapports entre employeurs et salariés. Ce droit de négociation pour une partie entraîne pour l'autre l'obligation d'entrer en négociation, obligation qui comporte le devoir : a) de se présenter ou de se faire représenter à la réunion prévue pour les négociations ; b) s'il est nécessaire, de présenter, avec indication des motifs, une proposition pour le règlement de la question qui fait l'objet de la négociation.

Au Mexique, en Colombie, en Equateur et au Venezuela, tout employeur qui occupe des salariés appartenant à un syndicat est tenu, à la demande de ce dernier, d'engager des négociations en vue de la conclusion de conventions collectives.

Mentionnons également que de nombreuses réglementations protègent particulièrement les dirigeants et les agents d'un syndicat contre toute mesure discriminatoire ou punitive que l'employeur pourrait prendre contre eux à l'occasion de l'embauchage ou durant leur emploi (Australie, Bolivie, Brésil, Chine, Colombie, Equateur, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, etc.).

¹ S.L. 1936, Suè. 8.

CONTRÔLE ET SANCTIONS

Pour rendre ces garanties effectives, les réglementations prévoient en général l'institution de certaines autorités particulièrement qualifiées pour contrôler l'application de la réglementation, pour connaître des violations éventuelles et pour imposer des sanctions.

Au cas où le droit d'association et de négociation fait l'objet d'un accord général ou d'une convention collective, les organismes de conciliation et d'arbitrage dont les parties ont accepté l'institution sont appelés à régler les conflits résultant de l'accord, tels que, par exemple, la commission mixte créée en Suède en vertu de l'accord de 1938, les conseils et comités prévus dans les conventions collectives en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, etc.

Bien entendu, de tels organismes ne peuvent intervenir que si les droits individuels des salariés sont mis en cause. Si la reconnaissance d'un syndicat fait l'objet d'un conflit, seule une instance officielle possède l'autorité suffisante pour imposer sa volonté.

En Australie, en Nouvelle-Zélande et dans l'Union sud-africaine, les tribunaux d'arbitrage ou les conseils industriels sont compétents pour faire les investigations nécessaires et pour prononcer des sanctions.

Dans les pays où existent des tribunaux de travail ou des commissions d'arbitrage ayant des fonctions judiciaires, comme, par exemple, dans les pays scandinaves et dans de nombreuses républiques de l'Amérique latine, il incombe à ces autorités de trancher les conflits.

La loi suédoise de 1936 prévoit, à part le recours devant le tribunal du travail, une procédure spéciale de conciliation et d'arbitrage. Cette procédure doit être engagée par l'organisation centrale des salariés qui n'est pas directement impliquée dans le conflit. En se soumettant à la procédure de conciliation et d'arbitrage, les parties s'engagent à observer une « trêve », c'est-à-dire à ne pas recourir à la grève, au lock-out ou au boycottage pendant un certain délai. Cet engagement produit un double effet : il lie d'une part les associations affiliées à l'organisation centrale et lie d'autre part les employeurs à l'égard de l'association ouvrière intéressée et de ses membres. Pour régler les conflits, l'autorité compétente désigne une personne indépendante qui devra diriger les négociations ou constituer une

commisison de trois personnes si la question est d'une importance particulière ou de nature complexe. En cas d'échec de la conciliation, un comité d'arbitrage pourra être institué. Les parties ne sont pas obligées d'accepter les propositions du comité. Son rapport est publié. Il est présumé que, sous la pression de l'opinion publique, aucune partie ne se refusera à accepter les recommandations du comité.

Aux Etats-Unis¹, au Canada² et en Argentine³ des conseils nationaux des relations du travail ont été institués et investis de la compétence exclusive de connaître de tous les cas de « pratiques déloyales » que nous avons énumérés plus haut. Ces conseils ne sont pas tenus aux formalités de la procédure ordinaire. Ils peuvent faire les investigations nécessaires, citer des témoins, etc.

Aux Etats-Unis, les décisions du Conseil national des relations du travail ne sont exécutoires qu'après avoir été confirmées par un tribunal fédéral. Celui-ci, après examen du recours qui lui est soumis par le Conseil ou l'une des parties, peut modifier ou casser la décision du Conseil. La sentence du tribunal est susceptible d'être révisée par la Cour suprême. En fait, les décisions du Conseil, étayées sur des preuves solides, sont en règle générale confirmées par les tribunaux.

Au Canada, les décisions du Conseil des relations du travail ne peuvent être attaquées quant au fond.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, en Belgique, en Chine et au Mexique, ainsi que dans divers Etats des Etats-Unis et dans plusieurs provinces du Canada, les autorités sont habilitées à infliger des sanctions pénales à l'employeur coupable.

Il convient de signaler tout particulièrement le fait qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande la réglementation modifie, en faveur du salarié victime d'une atteinte à sa liberté syndicale, le système du droit commun des preuves. Conformément au droit commun, il appartient au demandeur — en l'espèce le salarié — de prouver que la mesure de discrimination dont il a été l'objet est exclusivement due à un motif d'ordre syndical. Or, on sait que le salarié ne pourra que rarement apporter cette preuve. Par conséquent, la protection du droit syndical risque d'être de ce fait inopérante dans la plupart des cas. Aussi, la législation australienne prévoit-elle que si, dans les poursuites intentées pour

¹ S.L. 1935, E.U.A. 1.

² S.L. 1944, Can. 1.

³ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 747.

infraction au droit syndical, tous les faits et circonstances qui constituent l'infraction sont prouvés, à l'exception du motif de l'acte de l'employeur, il incombera à ce dernier de prouver qu'il n'était pas poussé par le motif allégué dans l'accusation.

En Suède, le tribunal du travail peut imposer à l'employeur l'obligation de réparer tous les dommages subis par le salarié.

Aux Etats-Unis, le travailleur lésé par la pratique déloyale de l'employeur est rétabli dans tous ses droits antérieurs, c'est-à-dire qu'il doit être réintégré dans son emploi s'il a été congédié et qu'il peut demander le paiement des salaires arriérés. L'intervention du Conseil des relations du travail en matière de répression des délits d'atteinte à la liberté syndicale a été particulièrement efficace. D'après les rapports annuels publiés par ce conseil, le nombre des conflits de ce genre accuse en effet une constante diminution, preuve évidente que les employeurs, dans leur grande majorité, ont accepté le fait syndical et le principe des négociations collectives.

Conventions collectives

Grâce à la protection de la liberté syndicale, les organisations professionnelles jouissent de l'autonomie nécessaire non seulement pour régler leurs affaires intérieures, mais également pour établir par voie de libres conventions les salaires et autres conditions d'emploi. Par ce moyen, les parties s'efforcent de substituer au contrat individuel de travail une réglementation collective destinée à s'imposer aux rapports entre employeurs et salariés liés par la convention collective.

Le problème pratique qui s'est posé au législateur était de savoir par quels moyens il peut assurer l'application effective des salaires et autres conditions d'emploi établis par conventions collectives tout en sauvegardant entièrement la liberté contractuelle des parties. On examinera ci-après quelques-unes des principales méthodes auxquelles il a eu recours pour garantir la primauté des conventions collectives sur le contrat individuel du travail.

ORGANISMES DE NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Dans plusieurs pays, l'Etat s'en remet entièrement aux organisations professionnelles pour négocier les conventions collectives. Il en est ainsi notamment au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves.

Il est caractéristique que les syndicats et les associations patronales ont institué, dans ces pays, d'un commun accord certains organismes mixtes permanents pour assurer la continuité dans leurs rapports mutuels.

En Suède, par exemple, le « Comité du marché du travail », créé en 1936 et formellement consacré par l'accord de base intervenu en 1938 entre les centrales patronales et ouvrières, doit faciliter l'application par les associations affiliées aux centrales syndicales des principes établis d'un commun accord pour guider les parties dans leurs négociations.

En Grande-Bretagne, des mécanismes de négociations tels que des comités mixtes, des conférences, des comités neutres, etc., ont été institués dans de nombreuses industries et forment à l'heure actuelle tout un réseau serré d'organismes à l'échelon local, régional et parfois même national. Ces institutions sont compétentes pour entamer les négociations collectives et pour régler tous les conflits qui peuvent surgir soit à l'occasion de la conclusion, du renouvellement et de la revision des conventions collectives, soit à propos de leur interprétation ou de leur application.

Le succès de ces méthodes est largement dû au fait que les employeurs et les travailleurs, libérés de bonne heure de toutes entraves légales ont pu se constituer en de fortes organisations unitaires, dont le caractère représentatif n'est pas contesté.

Dans les pays, par contre, où le mouvement syndical est divisé, des conflits se sont souvent produits entre les syndicats rivaux et il a fallu l'intervention du législateur pour déterminer lequel des syndicats intéressés était suffisamment représentatif et, partant, qualifié pour engager les négociations collectives.

Dans certains pays, et particulièrement dans ceux où le mouvement syndical est divisé selon des tendances confessionnelles (par exemple en Belgique, en France et au Luxembourg), on a créé des commissions mixtes dans lesquelles les organisations « les plus représentatives » sont représentées proportionnellement à leurs effectifs.

En Belgique, les commissions paritaires, dotées depuis 1945 d'un statut légal ¹, sont des organismes professionnels d'ordre national ou régional, institués dans chaque branche économique sur demande ou après consultation des organisations profession-

¹ S.L. 1945, Belg. 5.

nelles intéressées. Composées en nombre égal de représentants ouvriers et patronaux, et présidées par un délégué du gouvernement, les commissions paritaires doivent délibérer sur les salaires et les conditions de travail, promouvoir la conclusion de conventions collectives et prévenir ou régler les conflits collectifs du travail, etc. Les représentants des employeurs et des salariés sont nommés par le gouvernement, qui les choisit sur des listes de candidats que les organisations professionnelles représentatives sont invitées à établir. Aux termes d'un arrêté du 27 juillet 1946, sont considérées comme représentatives des travailleurs les organisations professionnelles rattachées à une organisation nationale groupant au moins 30.000 membres. Etant donné la pluralité des organisations existantes, la représentation des travailleurs au sein des commissions paritaires est assurée au prorata des membres inscrits et appartenant à la branche d'activité intéressée.

En France, la loi sur les conventions collectives du 23 décembre 1946 prévoit l'institution de commissions mixtes sur le plan industriel et l'institution d'une commission supérieure des conventions collectives, sur le plan national.

Voici, en bref, quelles sont les fonctions de ces organismes.

A la demande d'une organisation syndicale d'employeurs et de travailleurs, le ministre du Travail provoquera la réunion d'une commission mixte en vue de la conclusion d'une convention collective, qui, en principe, doit embrasser toute une industrie sur le plan national ; si la demande n'émane pas d'une des organisations les plus représentatives, le ministre pourra se refuser à y donner suite. Si la commission mixte arrive à se mettre d'accord, une convention sera signée. Si, au contraire, l'accord ne peut se faire, le ministre, à la demande des parties, interviendra pour aider à la solution du conflit. Si, dans le délai d'un mois l'accord n'est pas réalisé, un décret, pris après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, fixera provisoirement les conditions de travail dans la branche intéressée.

La Commission supérieure des conventions collectives doit coordonner les travaux des commissions mixtes et dégager les règles générales d'élaboration des conventions collectives. A la demande du ministre ou des parties intéressées, elle doit donner son avis sur la solution des conflits du travail qui peuvent se produire à l'occasion de la conclusion ou de l'application d'une convention collective. Elle peut même, si les intéressés le re-

quièrent, arbitrer de tels conflits. Enfin, elle doit examiner les incidences sur les prix, la production et le coût de la vie, des conventions collectives, et donner au ministre du Travail son avis sur la conclusion, le renouvellement et l'agrément des conventions collectives, ainsi que sur les décrets fixant, à la place d'une convention collective, les salaires et les autres conditions de travail.

La Commission supérieure des conventions collectives se compose de 15 membres, dont 5 représentent le gouvernement, 5 les employeurs et 5 les travailleurs. Les membres patronaux et ouvriers sont nommés sur proposition des organisations syndicales confédérales les plus représentatives.

Quelles sont les organisations les plus représentatives ?

Les lois ne définissent pas le terme, emprunté, comme on le sait, à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Des critères de fait, tels que le nombre des membres payant régulièrement leurs cotisations, l'indépendance de l'organisation vis-à-vis des employeurs, l'expérience et l'ancienneté des syndicats, l'attitude patriotique dont les organisations ont fait preuve pendant la guerre et des facteurs analogues, entrent en ligne de compte. « La Confédération générale du travail et la Confédération française des travailleurs chrétiens — précise la circulaire ministérielle du 20 mai 1945 — remplissent toutes ces conditions. Elles doivent toujours être considérées en principe, ainsi que leurs fédérations et syndicats affiliés, comme des organisations représentatives. ¹ »

Une décision prise par le gouvernement le 13 mars 1947, après avis de la Commission supérieure des conventions collectives, a fixé les conditions que les organisations doivent remplir, outre celles d'ordre général déjà mentionnées, pour être représentatives dans la négociation des conventions collectives. Aux termes de cette décision, pourront participer à l'élaboration des dispositions de la convention collective, communes à l'ensemble des catégories de salariés, les organisations justifiant de 10 pour cent des effectifs syndiqués de l'une des catégories en cause. Pourront participer à la négociation des chapitres des conventions collectives propres à une catégorie de salariés déterminée, les organisations qui justifieront, soit de 10 pour cent des effectifs syndiqués pour l'ensemble de la branche d'activité considérée et de 25 pour cent des effectifs syndiqués de la catégorie profession-

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 750.

nelle en cause, soit de 33 pour cent des effectifs en cause. Une commission de contrôle instituée au sein de la Commission supérieure des conventions collectives est compétente pour apprécier le caractère représentatif des organisations syndicales.

Dans une série d'autres pays (par exemple l'Argentine, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine) la législation ne reconnaît qu'une seule organisation comme étant représentative pour conclure une convention collective déterminée.

D'après les lois australienne et néo-zélandaise relatives à la conciliation et à l'arbitrage, une seule organisation par industrie et par région est « enregistrée » et obtient de ce fait le droit exclusif de se constituer partie devant les tribunaux d'arbitrage. L'autorité compétente peut, en effet, refuser l'enregistrement d'une association s'il existe déjà une organisation à laquelle les membres de la nouvelle association pourraient sans inconvénient appartenir. Mais, pour être enregistré, le syndicat doit fournir des garanties suffisantes montrant qu'il est prêt à accomplir loyalement sa mission et à se conformer aux prescriptions de la loi. Le tribunal d'arbitrage peut annuler l'enregistrement d'un syndicat si ses statuts n'apportent pas de facilités suffisantes pour l'admission de nouveaux membres ou impose aux travailleurs des conditions oppressives, si les statuts ne sont pas observés de bonne foi, etc.

La réglementation est similaire dans l'Union sud-africaine, où les employeurs, les organisations patronales et les syndicats ouvriers sont appelés à former des conseils industriels. Ces conseils, organismes de négociation et de conciliation, sont reconnus officiellement, à la condition seulement d'être suffisamment représentatifs.

Au Mexique, de même, l'enregistrement de plusieurs syndicats peut être refusé. D'après le décret argentin du 2 octobre 1945, seuls les syndicats ouvriers reconnus sont habilités à défendre les intérêts collectifs devant l'Etat et les employeurs. Un syndicat n'est reconnu que s'il a fonctionné pendant une période de plus de six mois et si le nombre des membres cotisants est suffisamment élevé. Si une autre association vient à accuser un effectif plus élevé que celui du syndicat reconnu, la reconnaissance lui sera conférée. Toutefois, compte doit être tenu de l'activité déployée par l'association syndicale reconnue dans la défense des intérêts professionnels. Le secrétariat du Travail, qui est l'autorité compétente pour se prononcer sur la recon-

naissance d'un syndicat, doit statuer dans un délai de soixante jours sur la demande, qu'il peut accepter ou refuser. En cas de refus, le syndicat intéressé peut recourir auprès du pouvoir exécutif.

Aux Etats-Unis et au Canada, le Conseil national des relations du travail, en plus des fonctions quasi judiciaires en matière de répression des délits d'atteinte à la liberté syndicale, a également le pouvoir de se prononcer sur le caractère représentatif d'une organisation syndicale.

Aux termes des lois sur les relations du travail, les représentants désignés en vue des négociations collectives par la majorité des salariés de l'unité économique à laquelle les négociations devront se référer (entreprise, plusieurs entreprises, départements d'entreprise) sont les représentants exclusifs de tous les salariés et, partant, sont qualifiés pour conclure des conventions collectives au nom de l'ensemble du personnel. S'il y a conflit au sujet de la représentation des salariés, le Conseil procède à une enquête. Si, après l'enquête, il y a encore des doutes quant au caractère représentatif du syndicat, le Conseil doit organiser sous son contrôle une élection au scrutin secret, à laquelle tous les salariés intéressés ont le droit de participer. Le syndicat sortant victorieux des élections représentera dans les négociations collectives tous les salariés de l'unité de négociation (*bargaining unit*), y compris ceux qui ne sont pas organisés ou appartiennent à une association rivale.

En appliquant ainsi au domaine des relations collectives du travail le principe majoritaire de la démocratie politique, les pays de l'Amérique du Nord, grâce à l'institution d'une administration spéciale des négociations collectives, ont réussi, sinon à éliminer, du moins à réduire considérablement les conflits inter-syndicaux qui avaient causé dans le passé de lourdes pertes à l'économie nationale. Au surplus, ils ont créé un précédent important susceptible d'exercer une grande influence sur la législation de tous les pays où se posent des problèmes similaires.

DÉFINITION DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Dans la plupart des pays, la réglementation laisse aux associations toute liberté pour déterminer le contenu des conventions collectives, leur forme, leur durée et en général les droits et obligations qui en découlent (Belgique, Etats-Unis, Royaume-Uni, etc.).

Toutefois, dans un nombre croissant de pays, la loi tend à définir les accords qu'elle entend traiter de conventions collectives. Les réglementations promulguées avant ou immédiatement après la première guerre mondiale considéraient très souvent comme une convention collective tout accord relatif aux conditions de travail conclu entre un employeur ou un groupe d'employeurs, d'une part, et un groupe quelconque de salariés, d'autre part (par exemple en France : loi de 1919). De telles réglementations, cependant, n'ont pas exercé, en général, une influence appréciable sur le développement des négociations collectives. L'expérience a montré, en effet, que les conventions intervenues entre l'employeur et un groupement ouvrier constitué *ad hoc* n'ont qu'une durée éphémère. Elles ne correspondent donc pas au but assigné à la convention collective. Aussi, la plupart des lois actuellement en vigueur et qui contiennent une définition de la convention collective prévoient-elles qu'un accord sur les conditions de travail ne saurait être qualifié de convention collective que s'il a été conclu du côté ouvrier par une association (Australie, Costa-Rica, France [loi de 1946], Finlande, Mexique, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Union sud-africaine, etc.).

EFFETS OBLIGATOIRES DE LA CONVENTION COLLECTIVE

Dans l'esprit de la plupart des législateurs, le moyen le plus sûr d'assurer toute son efficacité à la convention collective consiste à la doter de certains effets obligatoires. Nous examinerons brièvement ci-après les principales mesures prises à cet effet.

Interdiction de déroger à la convention collective

Toutes les lois prévoient que les contrats individuels passés entre les membres des organisations contractantes doivent être conformes aux stipulations des conventions collectives. S'ils leur sont contraires, ils sont nuls et remplacés automatiquement par les clauses correspondantes des conventions collectives (Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Equateur, Finlande, France, Iran, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, Venezuela, etc.).

Toutefois, la convention collective étant destinée à fixer des conditions minima, comme d'ailleurs toute loi de protection du travail, les clauses d'un contrat individuel de travail plus favorables aux salariés que les conditions correspondantes de la convention collective sont maintenues en vigueur.

*Application de la convention à l'ensemble
du personnel d'une entreprise*

Si les salariés affiliés à une organisation qui est partie à une convention collective travaillent dans une entreprise côte à côte avec des travailleurs non organisés, ces derniers pourront-ils être occupés à des conditions différentes de celles en vigueur pour les premiers ? Une telle situation risquerait en effet de compromettre l'application de la convention collective. Aussi bien, les lois tendent-elles à assurer un traitement identique à l'ensemble du personnel d'une entreprise.

Partant de l'idée qu'un employeur lié par une convention collective assume de ce fait l'obligation d'appliquer celle-ci loyalement dans son entreprise, plusieurs lois prescrivent que l'employeur est tenu d'observer les clauses de l'accord aussi bien à l'égard des salariés organisés qu'à l'égard de ceux qui ne sont pas membres de l'association contractante (par exemple à Cuba, en Finlande, au Mexique, en Suède, etc.).

Le même résultat est atteint aux Etats-Unis et au Canada en vertu du principe que l'association reconnue comme représentative de l'unité de négociation considérée (entreprise ou département d'entreprise sous le contrôle d'un même employeur) est habilitée à conclure la convention collective pour tous les salariés appartenant à cette unité, qu'ils soient organisés ou non. En conséquence, tous les salariés affectés à des travaux du même genre bénéficient du même traitement.

Extension aux tiers

Toutes les mesures que nous venons d'examiner tendent à garantir l'exécution de la convention collective dans la limite du droit contractuel. Par conséquent, l'employeur qui n'a pas signé le contrat ou n'appartient pas à l'association patronale contractante reste entièrement libre. Or, en offrant à ses ouvriers des conditions de travail moins avantageuses que celles qui sont prévues dans la convention collective et en travaillant ainsi dans des conditions de concurrence plus favorables que celles des entreprises soumises à la convention, ces employeurs peuvent mettre en cause l'existence même du contrat collectif. Pour parer à cette éventualité, un nombre croissant de législations prévoient la possibilité d'étendre la convention collective à des « tiers », c'est-à-dire aux employeurs et aux travailleurs qui ne sont pas directement liés par elle, mais qui exercent

leur profession ou leur activité dans les limites de son champ d'application territorial et industriel. Il en est ainsi notamment pour l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada (province de Québec), la Colombie, Costa-Rica, l'Equateur, la France, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suisse, et l'Union sud-africaine, etc.

Dans la plupart des pays, l'extension des conventions collectives est subordonnée à un certain nombre de conditions destinées à sauvegarder les intérêts légitimes des « tiers ».

En premier lieu, une convention ne peut être étendue aux « tiers » qu'à la condition qu'elle ait acquis une importance prépondérante dans l'industrie en raison du fait qu'elle a été conclue par la majorité des employeurs et des travailleurs. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le titre III de l'ordonnance de 1940 relative aux conditions de travail et à l'arbitrage national ¹ — titre maintenu en vigueur par la loi sur les conseils de salaires de 1945 ² — prévoit que les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs représentant respectivement « une proportion importante » des employeurs et des salariés engagés dans une profession ou industrie d'une région déterminée peuvent fixer par une procédure de négociation ou d'arbitrage des conditions de travail « reconnues », c'est-à-dire obligatoires pour tous.

D'après la loi française du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives, les conventions collectives conclues par les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs s'appliquent d'emblée à toute une industrie ou profession dans le cadre national et ses clauses « s'imposent » aux rapports nés des contrats individuels dans tout établissement compris dans son champ d'application. Toutefois la convention collective doit avoir obtenu au préalable l'agrément du ministre du Travail. Celui-ci ne peut refuser cette approbation que sur avis conforme de la Commission supérieure des conventions collectives. Les dispositions d'une convention agréée « sont d'emblée obligatoires pour tous les travailleurs des professions et régions comprises dans ce champ d'application ».

Les lois spécifient fréquemment que la convention collective susceptible d'être étendue aux tiers doit couvrir la majorité des travailleurs et la majorité des employeurs qui occupent eux-

¹ S.L. 1941, G.-B. 3 B ; 1944, G.-B. 3 B.

² S.L. 1945, G.-B. 1.

mêmes la majorité des travailleurs (par exemple en Colombie, au Mexique, en Suisse ¹, etc.).

En second lieu, la décision portant sur l'extension de la convention collective n'est souvent prise qu'après enquête. A cette fin, la convention est rendue publique et l'occasion est ainsi donnée à tous les intéressés de présenter des observations et de formuler des objections (Australie, Belgique, Canada [Québec], Colombie, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Suisse, Union sud-africaine, etc.). Si les objections paraissent fondées, l'autorité compétente peut se refuser à donner suite à la demande ; dans le cas contraire, elle déclare la convention collective généralement obligatoire, en vertu d'une décision dûment publiée.

CONFLITS D'INTERPRÉTATION

L'objectif de la convention collective n'est atteint que si ses dispositions se traduisent effectivement en conditions de travail observées de bonne foi aussi bien par les employeurs que par les salariés. Or, de même que la loi, la convention peut être violée et l'interprétation de ses clauses peut donner lieu à des conflits. Dans les deux éventualités, les parties sont naturellement intéressées en tout premier lieu à ce que la convention soit exécutée conformément à leurs intentions. Mais si l'accord ne peut se faire entre elles, une autorité supérieure intervient souvent pour trancher le conflit.

Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, l'exécution de la convention collective est entièrement mise entre les mains des parties intéressées. Elles veillent sur l'application des accords dans les entreprises et se chargent du règlement des conflits. C'est ainsi que les organismes mixtes existant — comme nous l'avons mentionné plus haut — dans les principales industries britanniques doivent tenter de concilier les parties et peuvent, le cas échéant, déférer le conflit à l'arbitrage. En second lieu seulement, les instances officielles de conciliation et d'arbitrage seront saisies du cas. Aux Etats-Unis, la plupart des conventions collectives prévoient des procédures spéciales de conciliation et d'arbitrage pour le règlement des conflits d'interprétation, notamment l'institution de comités de réclamations.

¹ S.L. 1943, Sui. 2.

Dans un grand nombre de pays, les conflits d'interprétation considérés comme étant des « conflits juridiques » sont de la compétence des tribunaux et le plus souvent de tribunaux spéciaux tels que les tribunaux du travail (Norvège et Suède, par exemple) ou les tribunaux d'arbitrage (Australie, Danemark, Nouvelle-Zélande, pays d'Amérique latine, etc.). Néanmoins, les législations donnent en général la priorité à des procédures de conciliation et notamment à celles dont les parties sont convenues.

La réglementation suédoise¹ est particulièrement caractéristique à cet égard. Si la convention collective prévoit que les parties doivent engager des négociations pour le règlement d'un conflit concernant le contrat, le tribunal du travail ne peut intervenir aussi longtemps que ces négociations n'ont pas eu lieu. Il ne peut intervenir non plus si les parties sont convenues que le conflit sera déféré à l'arbitrage.

CONTRÔLE D'APPLICATION

Des réglementations de plus en plus nombreuses (Australie, Belgique, Brésil, France, Mexique, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, etc.) confèrent à certaines autorités, notamment aux inspecteurs du travail ou à des inspecteurs institués *ad hoc*, le pouvoir de contrôler l'application des conventions collectives. Une telle mesure s'est imposée notamment dans le cas où la convention collective a été déclarée généralement obligatoire. En effet, les organisations, en tant qu'associations privées, ne sont pas en mesure d'intervenir auprès des employeurs et des travailleurs qui ne leur sont pas affiliés.

Mentionnons également que les représentations du personnel instituées dans plusieurs pays, telles que les conseils d'entreprise en Pologne et en Tchécoslovaquie et les délégués du personnel en France, ont le droit de contrôler l'application des conventions collectives dans les entreprises et de saisir les inspecteurs du travail de tous cas d'infraction.

Conciliation et arbitrage

Les Etats mettent en général à la disposition des parties deux sortes de moyens pour régler les conflits collectifs du travail :
1° des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaires ;

¹ S.L. 1928, Suè. 3.

2° des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires. Comme ces deux systèmes diffèrent profondément de par leur nature, on les examinera séparément.

CONCILIATION ET ARBITRAGE VOLONTAIRES

Il convient de noter en tout premier lieu que les Etats donnent en général la préférence aux systèmes de conciliation et d'arbitrage institués par les parties sous forme d'un accord général ou sous forme de clauses spéciales insérées dans les conventions collectives. Mais, à défaut d'un système contractuel de conciliation et d'arbitrage ou en vue de le compléter, les gouvernements ont mis à la disposition des parties des systèmes officiels de conciliation et d'arbitrage volontaires.

Conciliation volontaire .

Par la conciliation volontaire, le législateur se propose d'aider les parties à arriver à un accord sans peser sur leur liberté de décision. A cette fin, le mécanisme qu'il met à leur disposition doit être propre — en raison de sa composition, de sa procédure et des facilités qu'il offre en général — à inspirer pleine confiance aux parties.

Organismes de conciliation.

Dans la plupart des pays, le ministère du Travail, les autorités de l'administration sociale qui lui sont subordonnées, et notamment les services compétents pour les questions de relations du travail, ont pouvoir, en cas de conflit du travail, d'intervenir directement auprès des parties ou de faire appel à des personnalités indépendantes pour concilier les parties (par exemple : Royaume-Uni, loi de 1896 ; France, loi de 1946 sur les conventions collectives, etc.).

Dans d'autres pays, tels que, par exemple, la Colombie et le Venezuela, des comités de conciliation sont institués cas par cas au sein desquels siègent en nombre égal des représentants des parties, sous la présidence du délégué du gouvernement, qui dirige les débats et cherche à concilier les intérêts, mais qui n'a pas droit de vote.

En général, cependant, tout en admettant la formation *ad hoc* de comités de conciliation, on donne la préférence à des institutions permanentes. Celles-ci ont, en effet, l'avantage d'entrer en fonctions immédiatement quand un conflit se produit ou

menace d'éclater. De plus, elles sont composées de personnes indépendantes des parties directement impliquées dans le conflit et sont, pour cette raison, particulièrement qualifiées pour émettre une opinion objective sur le différend.

Deux méthodes sont employées à cette fin. La réglementation prévoit l'institution, soit de conciliateurs ou de médiateurs individuels, soit d'organismes mixtes comprenant en nombre égal des représentants des employeurs et des travailleurs désignés, en général, sur la proposition des organisations les plus représentatives. Le premier système est en vigueur aux Etats-Unis, dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas ; le second a été adopté — et souvent conjugué avec le premier — au Canada, au Mexique, au Royaume-Uni, en Suisse, dans l'Union sud-africaine, etc.

Ainsi, sous une forme ou sous une autre, il existe actuellement, dans la majorité des pays, des organismes permanents de conciliation chargés de prêter leur concours aux parties à l'occasion du règlement des différends collectifs du travail.

Procédure de conciliation.

Par la méthode de la conciliation volontaire, on tend à amener les parties en conflit à reprendre leurs négociations au moyen d'une procédure appropriée et à faciliter la conclusion d'un accord par l'examen objectif de leurs demandes.

Intervention des organisations. — Les organisations syndicales étant les parties aux négociations qui ont précédé la conciliation, il est naturel qu'elles soient associées également à la procédure de conciliation. En effet, ce sont en général l'employeur, les associations d'employeurs ou les organisations ouvrières qui, par leurs représentants, introduisent la procédure de conciliation, se constituent parties et engagent les débats.

Cependant, d'après bien des lois, l'intervention dans la procédure de conciliation n'est pas réservée aux seules associations syndicales. En effet, le législateur est préoccupé de régler tout conflit de travail, quelle que soit la forme sous laquelle il se présente. Mais si l'association est impliquée dans le conflit, c'est elle qui sera la partie devant l'instance de conciliation et, dans les pays où elle est reconnue comme le représentant qualifié, soit des travailleurs, soit des employeurs, elle aura toujours le droit d'intervenir, droit qui est étendu par plusieurs législations aux conflits individuels du travail (en France, par exemple).

Formalités de la procédure. — Bien que la procédure de conciliation ne puisse faire entièrement abstraction de certaines formalités propres à prévenir l'arbitraire, celles-ci sont en général réduites au strict minimum.

En premier lieu, le législateur tend à amener les parties à reprendre aussi rapidement que possible les négociations interrompues. En vertu même de la nature facultative de la procédure, il appartient à la partie la plus diligente de saisir l'instance de conciliation et si, d'après la législation de certains pays (pays scandinaves, par exemple), le conciliateur peut intervenir d'office, la procédure ne sera toutefois engagée qu'avec le consentement des parties.

Cependant, dans plusieurs pays d'Amérique latine, la procédure, une fois engagée par l'une des parties, ne devra pas être sabotée par l'autre. On fait une obligation aux parties, et en particulier aux ouvriers, de soumettre dans un bref délai fixé par la loi, à l'autorité de conciliation aussi bien qu'à l'autre partie, leur « cahier de revendications » indiquant de manière précise les motifs et autres circonstances du conflit. La remise du cahier des revendications crée pour la partie adverse l'obligation d'y répondre.

Afin d'accélérer la procédure, les lois prescrivent fréquemment des délais minima pour la convocation des parties, l'audition des témoins, l'administration des preuves, etc.

En second lieu, le législateur, pour permettre à l'organisme de conciliation de se former une opinion objective sur le conflit, l'autorise à citer des témoins, à faire des investigations sur place et, fréquemment aussi, à prendre connaissance des livres de l'employeur et de tous autres documents nécessaires à l'examen des faits. D'après de nombreuses législations (législation canadienne¹, par exemple), l'enquête constitue la partie essentielle de la procédure de conciliation.

En général, les parties sont entièrement exonérées des frais de procédure.

Accords de conciliation. — Si les parties arrivent à s'entendre, la procédure de conciliation se termine par la conclusion d'un accord, en fait une convention collective.

Dans le cas contraire, l'organisme de conciliation soumet aux parties certaines propositions en vue du règlement du conflit, mais il est dans la logique même de la conciliation volon-

¹ S.L. 1925, Can. 1 ; 1944, Can. 1.

taire que les parties restent entièrement libres d'accepter ou de rejeter ces propositions.

Si les parties acceptent les propositions faites par l'organisme de conciliation, elles s'engagent par là même à les exécuter au même titre que les clauses de conventions collectives librement conclues. Bien des lois prévoient expressément que les accords de conciliation sont assimilés aux conventions collectives.

Si la tentative de conciliation échoue, les parties reprennent leur entière liberté d'action, mais il est fréquemment prévu que l'organisme de conciliation doit publier un rapport retraçant l'historique du conflit et indiquant les propositions et les objections avancées par les parties, le résultat de l'enquête et les recommandations faites en vue de la solution du conflit. De cette manière, le législateur entend informer objectivement le public pour lui permettre de se faire juge du conflit et induire les parties, sous la pression de l'opinion publique, à régler le conflit à l'amiable malgré l'échec de la conciliation.

Prévention des grèves ou des lock-outs.

En facilitant la conclusion d'une convention collective au moyen de la conciliation volontaire, le législateur tend, dans la mesure du possible, à prévenir la grève ou le lock-out.

Dans nombre de pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, par exemple), il s'en remet en général aux parties elles-mêmes, qui prévoient d'ailleurs souvent dans leurs statuts et règlements que la grève ou le lock-out ne devraient pas être déclarés tant qu'une procédure de conciliation est en cours ou avant l'expiration d'un certain délai.

Plusieurs législations imposent aux parties l'obligation d'avertir l'organisme de conciliation aussi bien que la partie adverse de leur intention de suspendre le travail (en Suède, par exemple).

D'après le code du travail mexicain et plusieurs réglementations latino-américaines qui suivent son exemple, la grève et le lock-out sont réglementés, en ce sens qu'ils ne sont considérés comme licites que s'ils visent des buts légitimes, sont appuyés par la majorité des intéressés et ont été annoncés au préalable à la partie adverse. L'organisme de conciliation statue sur la légalité de la grève ou du lock-out, et si la mesure a été déclarée légale, les parties sont libres d'y recourir.

Dans les pays qui réglementent ainsi la grève, les salariés bénéficient d'une protection toute particulière.

Au Mexique, si la grève a été reconnue légitime, les autorités sont tenues de faire respecter les droits des grévistes, de les protéger et de les appuyer dans leurs efforts pour rendre la grève effective.

De plus, la grève ne fait que suspendre, mais ne rompt pas le contrat de travail. Il s'ensuit que lors de la reprise du travail, les salariés sont réintégrés dans leur ancien emploi et conservent tous les droits et privilèges (ancienneté, droit aux pensions, etc.) qu'ils avaient acquis avant la cessation du travail.

Le code du travail de l'Équateur prévoit expressément que les salariés grévistes ne pourront être renvoyés dans l'année qui suit la grève, si ce n'est pour des motifs légitimes énumérés par la loi et après autorisation de l'inspection du travail.

Pour mieux assurer le fonctionnement des organismes de conciliation, d'autres législations, au contraire, engagent les parties à s'abstenir de toute pression économique pendant que la procédure de conciliation est en cours ou pendant certains délais d'attente. Il en est ainsi, par exemple, aux Etats-Unis (chemins de fer), au Canada, dans l'Union sud-africaine et dans plusieurs cantons suisses. Des dispositions semblables ont été récemment adoptées aux Etats-Unis (dans certains Etats) en vue de prévenir les grèves et les lock-outs dans les services publics ou d'utilité publique.

Dans tous les pays, les parties sont tenues de reprendre le travail aussitôt que la procédure de conciliation se termine par la conclusion d'un accord ou par l'adoption des propositions de conciliation. En effet, le but de la conciliation est atteint : une nouvelle convention collective régit les rapports entre employeurs et travailleurs.

Arbitrage volontaire

Les lois qui instituent les procédures de conciliation offrent aussi en général aux parties la possibilité de régler les conflits collectifs du travail par l'arbitrage volontaire, soit en lieu et place de la conciliation, soit après échec de la conciliation.

La caractéristique de l'arbitrage volontaire réside dans le fait que les parties s'adressent à une ou à plusieurs personnes indépendantes, c'est-à-dire à des arbitres, pour trancher le conflit par une sentence. L'arbitrage étant volontaire, les parties restent libres de recourir ou non à cette procédure, mais si elles le font

d'un commun accord, elles s'engagent par là même, par le « contrat d'arbitrage », à accepter d'avance la sentence arbitrale.

Ainsi, les parties qui ne peuvent s'entendre sur le fond même du conflit s'entendent sur la méthode à suivre pour son règlement et peuvent poursuivre leurs négociations devant une deuxième instance sans recourir à la pression économique.

Si l'arbitrage est réglé par voie contractuelle, il appartient aux parties de fixer les modalités de la procédure et de désigner l'arbitre. Très souvent, cependant, les réglementations mettent à leur disposition des arbitres permanents (Grande-Bretagne, Suède, par exemple), ou prévoient l'institution de commissions ou de tribunaux d'arbitrage permanents comprenant des représentants patronaux et ouvriers désignés sur la proposition des organisations les plus représentatives (par exemple la Cour industrielle du Royaume-Uni, les commissions de conciliation et d'arbitrage au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique latine, les Offices de conciliation et d'arbitrage en Suisse, etc.).

Les règles de la procédure d'arbitrage, si celle-ci est instituée par la loi, se rapprochent de celles de la procédure judiciaire. Toutefois, ici encore, l'arbitre doit s'efforcer en tout premier lieu d'amener les parties à conclure un accord et c'est seulement au cas où cette nouvelle tentative de conciliation ne réussirait pas qu'il doit rendre sa sentence.

La sentence arbitrale n'a pas de force obligatoire si la procédure a été engagée à la demande d'une seule partie (Royaume-Uni), mais lie, par contre, les parties qui, par leur accord préalable, ont déféré le conflit à l'arbitrage. Toutefois, d'après certains systèmes (par exemple au Brésil, en Chine, au Mexique et au Pérou), la sentence arbitrale a des effets obligatoires alors même que la procédure d'arbitrage peut être introduite par une seule partie.

Les restrictions à la liberté de grève et de lock-out qu'imposent plusieurs lois aux parties pendant la procédure de conciliation s'appliquent, à plus forte raison encore, à la procédure d'arbitrage. Fréquemment, tout recours à l'arbitrage est subordonné à l'engagement pris par les parties de s'abstenir de tout moyen de pression économique ou de reprendre le travail suspendu.

CONCILIATION ET ARBITRAGE OBLIGATOIRES

D'après les systèmes de conciliation et d'arbitrage volontaires, la loi se borne à offrir aux parties intéressées une pro-

cédure qui leur permet d'arriver à un accord au cas où leurs négociations directes ont échoué. Dans les systèmes de conciliation et d'arbitrage obligatoires, au contraire, la grève et le lock-out sont interdits.

Le système d'arbitrage obligatoire a été introduit, tant en Australie¹ qu'en Nouvelle-Zélande², dès les premières années de ce siècle. Cette réglementation repose essentiellement sur l'idée qu'en échange d'une renonciation aux moyens de pression syndicale (tels que le recours à la grève ou au lock-out), les salariés bénéficieront d'un certain niveau de vie garanti par la loi.

Aux termes de cette réglementation, les autorités arbitrales fixent un salaire minimum propre à garantir un niveau de vie convenable à tout salarié et à sa famille. Ce salaire minimum varie avec l'indice du coût de la vie. Au-dessus du minimum vital, les taux de salaires sont établis par le moyen de conventions collectives ou, à défaut d'accord, par des sentences arbitrales, qui tiennent compte, non seulement des intérêts des parties en cause, mais encore des conditions générales de l'économie nationale.

Les organisations qui se font enregistrer ont à la fois le devoir et le droit exclusif de négocier les taux de salaires qui ne peuvent en aucun cas être inférieurs au minimum vital, ainsi que les autres conditions de travail.

Si les parties n'arrivent pas à conclure une convention collective, le tribunal d'arbitrage fixe les salaires et les conditions de travail par une sentence arbitrale qui lie les parties. Le tribunal peut déclarer que la sentence arbitrale constitue la règle générale (*common rule*) dans l'industrie, c'est-à-dire qu'elle est obligatoire pour tous les intéressés. Il peut également élever au rang de sentence arbitrale les dispositions d'une convention collective et les rendre ainsi généralement obligatoires.

La grève et le lock-out sont interdits et l'observation des sentences et des conventions collectives est assurée par des dispositions d'ordre pénal.

L'arbitrage obligatoire, sous une forme ou sous une autre, s'est également imposé comme mesure de guerre aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. La raison en était que le contrôle des salaires apparaissait comme le corollaire nécessaire du contrôle des prix.

¹ S.L. 1928, Austr. 2 (Commonwealth) ; 1930, Austr. 11 ; 1934, Austr. 15.

² S.L. 1925, N.-Z. 1 ; 1932, N.-Z. 1 ; 1936, N.-Z. 1 et 7 ; 1943, N.-Z. 3.

On sait que les Etats-Unis et le Canada sont revenus aux libres négociations collectives, tandis qu'au Royaume-Uni l'arbitrage obligatoire a été temporairement maintenu. Mais, en fait, ce sont les organisations professionnelles qui assument elles-mêmes la responsabilité de régler par voie de libres accords les salaires et autres conditions d'emploi.

Un problème analogue s'est posé, après la cessation des hostilités, aux Etats qui ont subi les ravages de la guerre. Les difficultés de la reconstruction économique rendent en effet indispensable un certain contrôle sur l'économie nationale dans son ensemble, qui porte notamment sur les prix et les salaires. Il en va ainsi pour l'instant pour la France, la Belgique, la Norvège, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Chine, etc. Il s'agit là sans doute de mesures temporaires ; mais pour l'instant tous ces pays ne peuvent revenir aux libres négociations sans mettre en cause l'équilibre instable de leurs économies.

On verra par la suite qu'en échange de la renonciation aux moyens de pression syndicale, les organisations professionnelles ont été, dans toute une série de pays, associées très étroitement à la direction et au contrôle de l'économie nationale.

Collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs

Le développement continu du syndicalisme patronal et ouvrier, l'extension de la réglementation sociale et économique et la création de vastes administrations des affaires sociales et économiques ont posé, dès avant la guerre, le problème de l'organisation rationnelle de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, dont le principe — on s'en souvient — se trouvait déjà formellement consacré sur le plan international par l'institution de l'Organisation internationale du Travail.

Pendant la guerre, un champ d'application particulièrement vaste était ouvert à la collaboration et l'on sait, qu'en fait, la plupart des pays impliqués dans le conflit ont été amenés à associer très étroitement le syndicalisme ouvrier et patronal à l'administration de l'économie de guerre.

Au lendemain des hostilités, une tâche formidable de reconstruction sociale et économique attendait les gouvernements des

pays dévastés par la guerre, tâche qui ne pouvait être menée à bien sans le concours actif des forces organisées de la production et du travail.

De nombreux pays d'Europe notamment ont dû, au moins provisoirement, établir un contrôle plus ou moins général sur l'ensemble de leurs économies nationales. En raison de la grave pénurie de vivres, de matières premières, de moyens de production et de moyens de paiement, ils se sont vus contraints de faire en quelque sorte l'inventaire de leurs ressources et de leurs besoins, et d'établir sur ces données un plan de reconstruction et de développement de l'économie nationale. Certains pays ont, en outre, procédé à la nationalisation des industries de base.

Dans l'accomplissement de ces tâches, les gouvernements et les parlements ont dû faire appel aux organisations des travailleurs et des employeurs, puisque, en dernière analyse, c'est de leur concours direct que dépendait, dans une large mesure, la réalisation du programme de redressement. De ce fait, le rôle même du syndicalisme dans l'Etat s'est profondément transformé. Les syndicats ont reconnu en effet que l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions générales de leur existence était directement fonction de l'accroissement de la production et de la productivité du travail. Ils se sont, partant, dans un assez grand nombre de pays libérés, volontairement abstenus de recourir systématiquement aux moyens de pression syndicale pour « forcer » en quelque sorte une hausse des salaires qui, dans les conditions de pénurie généralisée où se trouvaient leurs pays, eût fatalement abouti à l'inflation et au chaos économique. Mais, en contre-partie, ils ont obtenu le droit — dans une mesure qui n'avait jamais été atteinte dans le passé — de participer à l'organisation et à la direction de la vie économique et sociale. Grâce à cette association aux responsabilités de la direction de l'économie nationale, les syndicats sont en mesure de s'assurer, d'une part, que l'utilisation des ressources nationales est effective, complète et réellement orientée vers la satisfaction des besoins de la reconstruction, et, d'autre part, que l'amélioration de leur niveau de vie va effectivement de pair avec l'accroissement de la production et de la productivité du travail. Certes, le problème de la collaboration ne se pose pas sous cet angle dans les pays qui ont été épargnés par les ravages de la guerre et qui ont pu ainsi revenir, dès la cessation des hostilités, à un régime de liberté économique plus ou moins complète. Mais, si la nature de la collaboration est directement fonction du degré de

responsabilité que l'Etat lui-même doit assurer dans la direction et le contrôle de l'économie nationale, il n'en reste pas moins que, sous une forme ou une autre, les pouvoirs publics de la plupart des pays ont aujourd'hui effectivement fait appel à l'expérience technique des organisations professionnelles pour résoudre les problèmes qui les confrontent.

On passera ci-après très brièvement en revue les expériences de collaboration les plus récentes, d'abord sur le plan des entreprises, puis sur le plan des industries, et enfin sur le plan national.

COLLABORATION SUR LE PLAN DE L'ENTREPRISE

L'idée d'associer les salariés à la production et de « démocratiser » l'entreprise par l'institution d'organismes représentatifs du personnel est aussi ancienne que la politique sociale elle-même. Mais sa réalisation s'est longtemps heurtée à la fois à l'opposition de l'employeur, qui craignait une main-mise de la part du personnel sur ses pouvoirs de direction, et des syndicats, qui redoutaient une main-mise de la part de l'employeur sur les comités représentatifs du personnel. Il fallut le climat de la guerre pour donner corps à l'idée de collaboration entre employeurs et salariés.

Au cours de la première guerre mondiale (1914-1918), l'expérience d'une collaboration dans les entreprises fut tentée pour la première fois sur une vaste échelle. Signalons à ce propos que des conseils d'entreprise furent institués en pleine guerre en Allemagne et que des délégations du personnel furent créées dans les entreprises d'armement en France. En Grande-Bretagne, le Conseil Whitley avait, de même, proposé l'institution de comités mixtes de production, à la fois sur le plan de l'entreprise et sur celui de l'industrie.

Dans l'entre-deux-guerres, le programme du Conseil Whitley ne fut réalisé en Grande-Bretagne que dans des limites assez modestes (par exemple dans l'industrie céramique, les fournitures électriques, les transports municipaux, les chemins de fer et les services publics). La principale raison en fut que les syndicats ouvriers redoutaient que les comités mixtes d'entreprise ne fussent — ce qui s'est effectivement produit aux Etats-Unis — utilisés par l'employeur comme moyen pour faire échec à l'action syndicale.

Des lois sur les conseils d'entreprise furent promulguées au lendemain de la première guerre en Allemagne, en Autriche,

au Luxembourg, en Norvège et en Tchécoslovaquie. Elus par le personnel, ces organismes devaient représenter les salariés de l'entreprise auprès de l'employeur et intervenir dans toutes les questions d'ordre social intéressant le personnel, à l'exception toutefois de la fixation des salaires et des autres conditions de travail, domaine réservé aux syndicats. Ces institutions jouèrent un rôle considérable aussi longtemps que les organisations syndicales furent en mesure de les appuyer, mais déclinèrent sous l'influence de la crise économique de 1930 et furent finalement ou supprimées ou détournées de leur véritable but dans les pays à régime autoritaire (Allemagne et Autriche).

La deuxième guerre a donné un nouvel élan au mouvement. On sait quelle importance ont acquise les comités mixtes de la production créés aux Etats-Unis¹ et dans le Commonwealth britannique². Appuyés par les organisations syndicales, elles-mêmes étroitement associées à l'administration de l'économie de guerre, ils devaient compléter l'effort syndical en intéressant directement le personnel à l'accroissement de la production et à l'amélioration du rendement des entreprises. Et c'est cette même nécessité qui a conduit, après la guerre, à l'institution d'organismes de collaboration dans tous les pays qui se voyaient obligés de concentrer tous leurs efforts au relèvement de la production.

Des organismes représentatifs du personnel existent à présent, sous une forme ou une autre, notamment au Canada, en Finlande, en France, en Hongrie, dans l'Inde, en Iran, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Suède, en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie, dans de nombreuses industries aux Pays-Bas, dans certaines industries au Danemark, en Suisse et dans l'Union sud-africaine. En Belgique, le parlement est saisi d'un projet de loi sur les comités d'entreprise. Ces comités ont été réintroduits en Allemagne et en Autriche. Mentionnons également les commissions d'entreprise prévues par les codes du travail chilien et équatorien.

Ces institutions accusent des différences considérables quant à leur structure, leurs modalités d'organisation et leurs attributions. Elles se présentent sous forme de comités mixtes de la

¹ Cf. « Les méthodes de consultation des employeurs et des travailleurs appliquées pendant la guerre aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 4, oct. 1945, p. 341.

² B.I.T. : *British Joint Production Machinery*. Etudes et documents, série A (Relations industrielles), n° 43 (Montréal, 1944).

production, de conseils ou comités d'entreprise, de délégations du personnel, etc. Pour se rendre compte de leur véritable portée, on examinera brièvement ci-après leur structure et leurs attributions.

Méthodes de collaboration à l'intérieur de l'entreprise

Une collaboration effective entre l'employeur et les salariés de l'entreprise ne peut être assurée que si elle s'appuie sur des organismes permanents. Par quels moyens ces organismes sont-ils institués ? Quelle est leur structure ? Comment leur fonctionnement est-il garanti ?

Institution de comités d'entreprise.

Dans une série de pays, les conventions collectives constituent l'instrument au moyen duquel l'organisme de coopération a été créé. Les comités mixtes de la production créés en Grande-Bretagne, ainsi que les comités institués pendant la guerre dans le Commonwealth britannique et aux Etats-Unis, doivent tous leur existence à des conventions conclues entre les parties intéressées. En Italie, les comités de gestion créés dès 1944 sont de même le produit d'accords conclus entre employeurs et syndicats. En Norvège et en Suède, ce sont des accords nationaux intervenus entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs qui sont à la base de l'institution. L'accord norvégien remonte à décembre 1945¹ et l'accord suédois au mois d'août 1946². Ces accords prévoient que les associations affiliées devront instituer, au moyen de conventions collectives, des comités mixtes d'entreprise dans les différentes branches de l'activité économique. Aux Pays-Bas, le Conseil des conciliateurs, constitué en vertu du décret du 5 octobre 1945³, a fait insérer, avec force obligatoire dans un certain nombre de conventions collectives, des clauses relatives à l'institution de comités mixtes. Au Danemark, en Suisse et dans plusieurs autres pays encore, certaines conventions collectives contiennent des dispositions similaires.

Dans un autre groupe de pays, on a estimé que seule la loi pourrait former une base suffisamment solide pour assurer une

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIII, nos 3-4, mars-avril 1946, p. 252.

² *Ibid.*, vol. LV, n° 5, mai 1947 (sous « Informations sociales, Relations de travail »).

³ S.L. 1945, P.-B. 1.

coopération continue et effective entre l'employeur et les salariés. Il en est ainsi notamment pour la France (ordonnance du 22 février 1945, modifiée par la loi du 16 mai 1946) ¹, la Finlande (loi du 21 juin 1946) ², la Hongrie (ordonnance du 5 juin 1945) ³, les Pays-Bas (mines de charbon), la Pologne (décret du 6 février 1945) ⁴ et la Tchécoslovaquie (décret du 24 octobre 1945) ⁵.

La convention collective en tant que mode d'institution des organismes représentatifs du personnel offre aux parties intéressées une plus grande liberté pour choisir la forme d'organisation la plus appropriée aux conditions particulières de l'industrie. De plus, le champ d'application, la structure et les attributions de ces organismes peuvent être adaptés aux exigences propres de chaque entreprise. Aussi constate-t-on de considérables différences, non pas seulement d'un pays à un autre, mais aussi d'une industrie à une autre, voire d'une entreprise à une autre.

Par contre, si l'institution repose sur la loi, tous les établissements compris dans son champ d'application sont mis sur un pied d'égalité. Il en va de même des accords nationaux conclus par des organisations centrales des employeurs et des travailleurs, si toutefois ces dernières sont réellement représentatives de tous les employeurs et de tous les salariés intéressés (comme c'est le cas, par exemple, en Norvège et en Suède).

Aussi ces réglementations prévoient-elles que tous les établissements d'une certaine grandeur, occupant par exemple au moins 20 salariés (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie), 25 salariés (Pays-Bas, Suède), 50 salariés (France), doivent être dotés d'un comité d'entreprise. Elles prévoient, en outre, comme on le verra plus loin, des modalités identiques pour la constitution et le fonctionnement des comités et définissent de manière précise leurs attributions.

Structure des comités d'entreprise.

Les comités créés par les lois ou les conventions collectives adoptées au cours des dernières années sont, pour la plupart, des organismes mixtes comprenant, d'une part, l'employeur ou son

¹ S.L. 1945, Fr. 8 ; 1946, Fr. 8.

² S.L. 1946, Fin. 1.

³ Cf. « Les relations de travail en Hongrie », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LV, nos 3-4, mars-avril 1947, p. 247.

⁴ S.L. 1945, Pol. 2.

⁵ S.L. 1945, Tchsl. 1.

ou ses délégués, et, d'autre part, des représentants ouvriers, dont le nombre est fixé en proportion du nombre des salariés occupés dans l'établissement (par exemple, Canada, France, Finlande, Grande-Bretagne, Norvège, Pays-Bas, Suède). En effet, le comité est conçu comme un organisme de collaboration devant permettre aux représentants du personnel de se rencontrer régulièrement avec l'employeur et de discuter avec lui toutes les questions d'un commun intérêt.

En Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, par contre, les conseils d'entreprise comprennent exclusivement des représentants du personnel. Bien que prévus pour les établissements de tous genres, privés ou publics, les comités sont censés s'intégrer dans l'organisation économique nationale. Ils sont, en effet, appelés, comme le prévoit par exemple la réglementation tchécoslovaque — promulguée d'ailleurs simultanément avec les décrets sur la nationalisation des industries — à veiller à ce que l'activité économique de l'entreprise s'exerce compte tenu de l'intérêt économique général aussi bien que des besoins du personnel, à coopérer à l'administration de l'entreprise et à collaborer avec l'administration publique.

Le mode de désignation des représentants du personnel varie selon le mode d'institution des organismes représentatifs du personnel. Si le comité est institué en vertu d'une convention collective, les parties fixent librement le mode de désignation. Il appartiendra aux associations intéressées de choisir comme représentants du personnel ceux de leurs membres qui sont occupés dans les établissements couverts par la convention ou d'organiser, d'accord avec l'employeur, une élection dans l'entreprise.

Les lois aussi bien que les accords nationaux, par contre, contiennent des dispositions précises sur le choix des représentants. Ceux-ci doivent être élus au scrutin secret et direct dans les conditions prévues par les textes. Il est caractéristique de toutes ces réglementations qu'elles tendent à assurer aux syndicats intéressés une influence prépondérante sur la constitution des comités. L'expérience a montré, en effet, que les comités d'entreprise ne sont en mesure d'accomplir leur mission que s'ils peuvent compter sur l'appui des organisations syndicales.

Aussi, la réglementation prévoit-elle normalement que les représentants doivent être élus sur les listes de candidats présentées par les syndicats intéressés ou parmi les salariés de l'entreprise affiliés aux syndicats les plus représentatifs. Selon

certaines réglementations, les représentants du personnel dans les petites entreprises sont directement désignés par le syndicat (par exemple, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie).

Fonctionnement des comités d'entreprise.

Alors que les conventions collectives s'en remettent aux parties pour assurer le fonctionnement des comités, les réglementations de portée nationale contiennent en général certaines dispositions obligatoires destinées à garantir le bon fonctionnement des comités, telles que, par exemple, des dispositions relatives à la régularité des réunions, à leurs délibérations, aux relations du comité avec l'ensemble du personnel, à ses rapports avec les autorités, les inspecteurs du travail en particulier, etc.

De plus, ces réglementations imposent certaines obligations à l'employeur. Celui-ci est en général tenu de mettre un local approprié à la disposition du comité, de laisser aux membres du comité le temps nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions et de payer ce temps comme temps normal de travail. Bref, l'employeur doit non seulement s'abstenir de tout acte susceptible d'entraver le fonctionnement du comité, mais encore faciliter à celui-ci dans toute la mesure du possible l'accomplissement de sa tâche.

Dans quelques pays (Tchécoslovaquie, Equateur), l'employeur est obligé de verser, en faveur du comité d'entreprise, un certain pourcentage du bénéfice net de l'entreprise.

Le plus souvent, il est en outre prévu que les membres salariés des comités doivent bénéficier d'une protection particulière contre des mesures discriminatoires de la part de l'employeur et, surtout, contre le renvoi motivé par leur activité en tant que représentants du personnel (par exemple, Finlande, France, Hongrie, Norvège, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie).

Enfin, on cherche, dans une certaine mesure, à associer les syndicats au fonctionnement des comités. Aux termes de certaines législations, les délégués du syndicat peuvent assister aux réunions du comité si les représentants du personnel le demandent ou si des questions d'intérêt général font l'objet des délibérations (France, par exemple). Les décisions d'une portée générale doivent être prises d'accord avec le syndicat (Tchécoslovaquie). Les conflits auxquels l'application de la réglementation peut donner lieu sont déférés aux organisations syndicales

(Norvège, Suède, Finlande, Hongrie, par exemple) ou réglés avec leur assistance (Pologne, Tchécoslovaquie).

Attributions des comités d'entreprise

Les attributions des comités d'entreprise sont le plus souvent d'ordre social et d'ordre économique.

Attributions d'ordre social.

Les comités traitent, en général, toutes les questions qui concernent le travail et le bien-être du personnel de l'entreprise, à l'exception toutefois des salaires et autres conditions d'emploi. Nous avons déjà noté que les syndicats ont hésité à donner leur plein appui à cette institution, parce qu'ils redoutaient que, sur le plan de l'entreprise, les organismes représentatifs du personnel ne fussent appelés à traiter des questions de salaires, qui ne peuvent être utilement réglées que par voie de conventions collectives sur le plan de l'industrie. Pour prévenir une telle concurrence qui jouerait au détriment des salariés, les réglementations interdisent aux comités d'entreprise d'intervenir dans les négociations collectives. Si certaines exceptions sont admises, il est entendu que le comité ne peut intervenir que dans les limites prévues par les conventions collectives elles-mêmes (par exemple, Pologne, France, Tchécoslovaquie) ; ils sont par contre appelés à contrôler l'application des conventions collectives, à adapter les taux de salaires aux conditions locales, à participer à la détermination des salaires au rendement dans l'entreprise, etc.

Selon plusieurs réglementations, les comités ne sont pas autorisés à intervenir dans les conflits de travail (par exemple, Canada, France, Norvège, Suède, Tchécoslovaquie). On considère, en effet, qu'une telle fonction serait incompatible avec leur mission de coopération. En France, des délégués du personnel, fonctionnant à côté des comités d'entreprises, sont, en vertu de la loi du 16 avril 1946, chargés de présenter aux employeurs les réclamations individuelles et collectives et habilités à saisir l'inspection du travail de toute plainte relative à l'application des lois et règlements.

Aux Etats-Unis, les « comités de réclamation » créés en vertu des conventions collectives dans de nombreuses entreprises sont exclusivement compétents pour régler les conflits de travail auxquels peut donner lieu l'interprétation des conventions collectives.

Dans d'autres pays, par contre, on a estimé que les comités chargés de promouvoir la bonne entente entre l'employeur et le personnel doivent également avoir pour mission de coopérer à la réglementation des conflits de travail (par exemple : législation polonaise, conventions collectives néerlandaises et suisses). En Finlande, dans l'Inde et en Iran, les comités d'entreprise constituent même la première instance de la procédure de conciliation.

Certaines questions telles que la sécurité et l'hygiène, la formation professionnelle et l'apprentissage, la création et l'administration des services sociaux de l'entreprise (cantines, installations de sports, bibliothèques, crèches, infirmeries, etc.) rentrent dans tous les pays dans les attributions des comités de production ou des comités d'entreprise.

Les questions d'embauchage et de débauchage touchent chaque salarié de très près et il est dès lors naturel qu'il demande à être consulté à ce sujet. Dans un grand nombre de pays, ces problèmes sont réglés par les lois sur le contrat de travail ; dans d'autres, ils le sont par des conventions collectives. Notons, par exemple, que de nombreuses conventions collectives conclues aux Etats-Unis reconnaissent formellement à l'employeur le droit d'engager, de suspendre, de transférer ou de renvoyer un salarié, mais autorisent aussi les comités de réclamation à intervenir en faveur d'un salarié congédié et à régler, d'accord avec l'employeur, les conditions d'avancement, de congédiement et de rengagement des différentes catégories de personnel.

Plusieurs réglementations prévoient que les comités d'entreprise doivent être consultés à l'occasion de l'engagement, de l'affectation au travail et du congédiement des salariés (par exemple, Hongrie, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie). En France, ces questions sont réglées par les conventions collectives nationales et dans certaines industries nationalisées (par exemple, le gaz et l'électricité) par des commissions mixtes, conformément au statut du personnel établi en vertu des lois relatives à la nationalisation.

Attributions d'ordre économique.

La nécessité d'accroître la productivité des entreprises et d'améliorer le rendement des salariés était une des raisons déterminantes qui furent à l'origine des comités d'entreprise et

des comités de production. Aussi, les attributions d'ordre technique et économique sont-elles considérées aujourd'hui comme particulièrement importantes.

Il convient de noter d'emblée que tous les règlements, lois, accords généraux ou conventions collectives qui prévoient l'institution de comités d'entreprise leur attribuent des fonctions exclusivement consultatives dans le domaine technique ou économique. La gestion même reste entre les mains du chef d'entreprise (par exemple, expressément les lois française et tchécoslovaque).

En ce qui concerne la technique de la production, les comités sont notamment appelés à étudier les méthodes de production, l'organisation et la coordination des travaux, l'emploi adéquat de la main-d'œuvre, la meilleure utilisation des installations techniques et des matières premières, et à présenter toutes suggestions utiles sur l'amélioration des conditions de production. On sait que c'est dans ce domaine que les comités mixtes de la production aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada ont déployé pendant la guerre une activité particulièrement féconde. Afin de permettre aux comités de mener à bien ces tâches, la réglementation prévoit que l'employeur doit informer le comité des méthodes de production en usage, des résultats qu'elles ont donnés et des nouvelles méthodes dont il envisage l'introduction. Il est tenu de prendre en considération les avis qu'émettent les comités et les suggestions qu'ils formulent. S'il n'y donne pas suite, le comité a même le droit, d'après certaines législations (par exemple, Finlande, France, Tchécoslovaquie), d'en saisir les associations intéressées ou l'autorité compétente. Afin d'encourager l'initiative des ouvriers, le comité peut proposer à l'employeur des récompenses équitables pour les salariés dont les suggestions ont été effectivement utilisées (France, Suède).

Dans le domaine économique proprement dit, des attributions précises ne sont conférées aux comités qu'en vertu des lois et des accords nationaux (par exemple, Finlande, France, Hongrie, Norvège, Pologne et Tchécoslovaquie). Les comités institués par conventions collectives bornent en règle générale leur activité aux questions d'ordre social et d'ordre technique.

Les comités sont, en général, autorisés à étudier toute suggestion émise soit par l'employeur, soit par le personnel, en vue d'accroître la production de l'établissement et d'améliorer son rendement. Il peut faire des propositions sur l'application des

suggestions qu'ils auront retenues. D'après la loi française, le comité peut également faire des propositions sur l'utilisation des profits.

Dans les pays tels que la Pologne et la Tchécoslovaquie qui ont procédé à la nationalisation des grands établissements industriels, les pouvoirs des comités d'entreprise sont particulièrement vastes. Ils collaborent à l'établissement du programme de fabrication et de son exécution et veillent notamment à ce que ce programme soit en harmonie avec le plan économique général de l'Etat. Ils contrôlent l'application du plan de production et d'investissement de l'entreprise. Bref, ils exercent un certain contrôle sur l'administration de l'établissement du point de vue technique, administratif et économique.

De même, dans les pays qui ont adopté un plan national de reconstruction économique à l'exécution duquel les organisations syndicales sont associées (par exemple, en France), les comités d'entreprise, en collaboration avec les syndicats, ont également un droit de regard sur l'application du plan dans les différentes entreprises.

Pour pouvoir s'acquitter de ces tâches, les comités doivent être dûment informés par l'employeur. Celui-ci doit les renseigner régulièrement sur la marche de l'entreprise et les conditions du marché. Aux termes des accords norvégiens et suédois, l'employeur y est tenu à la condition seulement que de telles informations n'entraînent pas pour lui un préjudice. En France, l'employeur doit soumettre au comité d'entreprise un rapport annuel sur l'activité de l'établissement, les projets pour l'exercice suivant et l'informer obligatoirement des bénéfices réalisés.

Pour apprécier la situation financière de l'entreprise, le comité peut prendre connaissance des comptes et du bilan pour autant que ces documents doivent être rendus publics, c'est-à-dire dans les sociétés anonymes ou nationalisées (France, Norvège, Suède, Tchécoslovaquie).

La loi française donne aux comités le droit de convoquer les commissaires aux comptes, de recevoir leurs explications et de se faire assister à cette occasion, aux frais de l'entreprise, par un expert comptable.

Enfin, les lois française et tchécoslovaque confèrent aux comités le pouvoir de déléguer un ou plusieurs de leurs membres au conseil d'administration des sociétés anonymes ou entreprises nationalisées. Les représentants du personnel ont le droit d'assister à toutes les séances avec voix consultative.

Bien entendu, les membres du comité d'entreprise sont tenus au secret professionnel, mais celui-ci a été limité par la loi française du 16 mai 1946 aux seules questions relatives aux procédés de fabrication.

Ce bref aperçu montre que, dans un nombre croissant de pays, on s'efforce de trouver une solution adéquate au problème de la collaboration entre l'employeur et les salariés au sein des entreprises. La liste des pays qui ont institué des organismes représentatifs du personnel, sous forme soit de comités mixtes de la production, soit de comités ou de conseils d'entreprise, soit de délégués du personnel, est déjà aujourd'hui fort longue. Certes, les méthodes auxquelles on a eu recours pour leur institution de même que les attributions qui leur ont été conférées, diffèrent considérablement. Mais tous les pays qui ont fait l'expérience des organismes représentatifs du personnel ont pu se convaincre de l'utilité de cette méthode de coopération, non pas seulement dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel, mais encore pour le perfectionnement de l'organisation même de la production.

COLLABORATION SUR LE PLAN DES INDUSTRIES

Nous avons relevé, dans l'exposé relatif aux conventions collectives, le rôle que jouent dans certains pays les commissions d'industrie dans l'établissement des salaires et autres conditions d'emploi. On examinera ci-après le rôle que des organismes de collaboration institués sur le plan industriel, soit par voie d'entente entre les parties, soit sur l'initiative des gouvernements, sont appelés à jouer dans le domaine social, technique et économique.

Organismes d'étude ou de caractère consultatif

Dans plusieurs pays, les organisations des employeurs et des travailleurs se sont mises d'accord soit spontanément, soit sous l'impulsion du gouvernement, pour délibérer en commun sur les problèmes de leur industrie.

Aux Pays-Bas, par exemple, elles ont créé en mai 1945 un organisme auquel elles ont donné la forme d'une « fondation », pour bien marquer et sa nature permanente et son caractère privé (« Fondation du Travail »). Sous les auspices de cet organisme ont été institués, dans les diverses branches économiques, des conseils professionnels composés d'un nombre égal

de représentants patronaux et ouvriers, désignés par les organisations intéressées. Les attributions de ces conseils sont d'ordre essentiellement social. Ils doivent assurer l'entente entre les employeurs et les salariés, mais le gouvernement les consulte également sur toutes questions intéressant l'industrie et notamment sur celle des salaires.

C'est à l'initiative du gouvernement que sont dues les « délégations d'étude » (*working parties*) qui ont été créées dans une série d'industries britanniques¹. Le ministre du Commerce de Grande-Bretagne a, en septembre 1945, caractérisé de la manière suivante la mission générale qui leur incombe : L'industrie anglaise est placée dans la nécessité d'accroître la production des biens destinés au marché intérieur et à l'exportation. Or, même avant la guerre, nombre d'industries s'étaient laissées distancer par celles d'autres pays et la situation a progressivement empiré pendant les six dernières années de guerre. Pour remédier à cet état de choses, les industries doivent procéder à une réorganisation qui leur permette d'atteindre une véritable efficience, de sorte que les travailleurs se trouvent placés dans les meilleures conditions pour produire une quantité maximum de biens dans un minimum de temps et avec un minimum d'énergie.

Les délégations tripartites ont donc essentiellement pour mission d'établir un inventaire des ressources disponibles et de formuler un plan d'action.

Chaque délégation se compose de trois groupes égaux représentant les employeurs, les syndicats et l'intérêt général du public. Les membres des deux premiers groupes sont choisis sur des listes établies respectivement par les organisations patronales et les syndicats ouvriers ; les membres du troisième groupe, ainsi que le président, sont désignés par le gouvernement.

De telles délégations ont été instituées dans quinze industries : l'industrie céramique, l'industrie cotonnière, l'industrie de la chaussure, etc.

Il est intéressant de noter que les délégations qui ont déjà publié leurs rapports² ont toutes recommandé au gouvernement d'instituer, d'après leur propre modèle, un conseil consultatif permanent pour chaque industrie, chargé de poursuivre les

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LII, n° 5, nov. 1945, p. 561.

² Cf. « La collaboration des employeurs et des travailleurs avec les services ministériels en Grande-Bretagne », dans *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 370.

recherches, d'informer le gouvernement de la situation de l'industrie et l'industrie de la politique du gouvernement, bref, de servir de trait d'union entre l'industrie et le gouvernement.

Donnant suite à ces recommandations, le gouvernement vient d'élaborer un projet de loi sur l'organisation de l'industrie qui tend à généraliser l'institution des conseils industriels. Un conseil consultatif a déjà été formé en février 1947 dans les industries mécaniques. Il doit donner son avis aux ministres compétents sur toutes questions intéressant cette industrie, à l'exception des salaires et des conditions de travail, questions qui sont du domaine des négociations collectives. Le conseil, présidé par le ministre, comprend un nombre égal de représentants patronaux et ouvriers, désignés respectivement par les organisations intéressées.

Dans plusieurs pays, des mesures d'ordre législatif ont été prises pour doter d'organes consultatifs toutes les industries importantes.

En France, des comités consultatifs ont ainsi été constitués auprès de chaque direction du ministère de la Production industrielle. Ils sont composés d'un nombre égal d'employeurs, d'ingénieurs, de techniciens et d'agents de maîtrise, ainsi que d'ouvriers et d'employés désignés sur la proposition des organisations les plus représentatives. Ces comités sont obligatoirement consultés sur les questions touchant à la production et à la répartition des produits de l'industrie considérée. Ils doivent, en outre, donner leur avis à l'occasion de la fixation des prix, des contingents de matières premières, etc.

En Belgique, le gouvernement a saisi le parlement d'un projet de loi sur l'établissement de conseils industriels destinés à compléter, sur le plan industriel, le projet déjà mentionné relatif aux commissions d'entreprise.

Il convient de noter que les organismes mixtes qui existent dans différents pays, dans le domaine des relations du travail, comme les commissions paritaires belges ou les conseils industriels de l'Union sud-africaine, peuvent en outre être consultés par le gouvernement à l'occasion de la préparation et de l'exécution des lois relatives aux industries considérées.

Organismes de contrôle

Nombre de pays qui souffrent d'une pénurie de biens capitaux et de main-d'œuvre se voient contraints d'exercer un contrôle strict sur l'utilisation de leurs ressources matérielles et

humaines. Or, un tel contrôle ne sera véritablement efficace que si les employeurs aussi bien que les salariés y participent. Aussi, plusieurs gouvernements ont-ils institué dans certaines branches économiques, et parfois pour l'industrie tout entière, des organes de contrôle auxquels participent les représentants des organisations patronales et ouvrières.

C'est ainsi par exemple qu'aux Pays-Bas un conseil de l'industrie minière a été créé par arrêté du 20 juin 1945. Le conseil, qui est présidé par un représentant du gouvernement et composé d'un nombre égal de délégués patronaux et ouvriers, est appelé à assurer un contrôle sur la production et la distribution du charbon, l'administration sociale et économique de l'industrie minière, et la sécurité sociale des salariés mineurs. Il exerce notamment ce contrôle sur la gestion des établissements miniers, les ententes économiques, les méthodes de production, etc. ; il a également pour mission de préparer le statut des mineurs, etc. Il est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, à l'intérieur des établissements, par des commissions d'entreprise et des comités de section composés de représentants patronaux et ouvriers.

En Grande-Bretagne, le Conseil des fers et aciers, créé en automne 1946, est responsable auprès du ministre des Approvisionnements du contrôle de l'industrie du fer et de l'acier. Il doit examiner les programmes d'équipement et surveiller leur exécution. Il peut, pour autant que cela est nécessaire, donner des directives sur des questions courantes, notamment l'approvisionnement en matières premières et, dans la limite des pouvoirs délégués par le ministre, exercer le contrôle sur la fabrication, la distribution et l'importation des produits sidérurgiques.

Il se compose d'un président indépendant et de six membres nommés par le ministre. Ses membres sont désignés en raison de leurs capacités individuelles, et non pas comme représentants de certains intérêts particuliers. Plusieurs d'entre eux doivent cependant être choisis dans les milieux industriels et syndicalistes.

Dans certaines industries, il est particulièrement urgent de pallier la pénurie de la main-d'œuvre. A cette fin, on a créé en France, par exemple, des commissions départementales de la formation professionnelle accélérée des ouvriers de la métallurgie. Ces commissions doivent encourager la création de centres de formation et contrôler leur fonctionnement. Elles comprennent, outre le représentant de l'autorité départementale compétente, trois délégués des syndicats les plus représentatifs inté-

ressés, et trois représentants des organisations patronales de l'industrie.

Une commission nationale, également tripartite, constitue l'organe de coordination et de contrôle. Elle est consultée par le ministère du Travail, lors de la préparation des lois et règlements concernant la formation professionnelle.

Une mesure de portée générale a été prise en Hongrie en vertu du décret du 9 juin 1946¹. En vue de promouvoir l'accroissement et l'organisation rationnelle de la production, le décret prévoit l'institution de comités de production industrielle dans les différentes industries, ainsi que celle d'un conseil national de production industrielle.

Les comités se composent de deux délégués ouvriers et de deux délégués patronaux ; le président est désigné par le gouvernement. Les deux délégués ouvriers sont nommés, l'un sur la proposition du conseil central des syndicats, l'autre sur celle des syndicats directement intéressés. Dans l'industrie privée, les délégués patronaux sont désignés d'une manière analogue ; pour les établissements publics, les autorités chargées de l'administration et du contrôle de ces établissements désignent les membres patronaux.

Ces comités peuvent proposer aux entreprises ainsi qu'aux organisations professionnelles intéressées l'introduction de réformes relatives aux méthodes de travail et de production, aux normes de rendement et aux méthodes de rémunération. Ils peuvent notamment décider que les salaires seront fixés au rendement. Ils ont également pouvoir pour surveiller l'exécution dans l'industrie de toutes les mesures adoptées.

Le Conseil national de production industrielle surveille et coordonne les activités des comités de production et statue en deuxième instance sur leurs décisions.

Industries nationalisées

Dans plusieurs pays, le législateur a estimé que seule la nationalisation de certaines industries permettrait d'opérer leur redressement. Mais en prenant une telle décision, le législateur a tenu, dans la plupart des pays, à associer les employeurs et les travailleurs — et souvent aussi les représentants du public et des consommateurs — à la direction de l'industrie et à la gestion des établissements nationalisés.

¹ Cf. « Les relations de travail en Hongrie », *loc. cit.*

C'est ainsi, par exemple, qu'en France, en Pologne et en Tchécoslovaquie, les organisations professionnelles sont représentées dans les organismes de direction, de gestion ou de contrôle institués par les lois sur la nationalisation des industries.

En Grande-Bretagne, par contre, la législation sur les nationalisations repose sur l'idée que l'industrie nationalisée, pour servir effectivement et exclusivement l'intérêt général, doit être placée sous la direction de personnes indépendantes qui ne représentent pas d'intérêts particuliers. Par conséquent, les organisations d'employeurs et de salariés ne participent pas directement à la gestion des établissements nationalisés. Toutefois, certains membres des conseils de direction sont recrutés parmi les employeurs et les dirigeants syndicaux, sous condition qu'ils abandonnent leurs fonctions au moment où ils occupent leur nouveau poste.

De plus, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être consultées par l'organe de direction sur toutes questions intéressant la main-d'œuvre occupée dans l'industrie.

Il nous est impossible, dans le cadre de ce bref rapport, d'examiner à fond tout le problème de la collaboration entre l'Etat et les associations professionnelles dans les industries nationalisées. On se bornera donc à illustrer, par l'exemple de l'industrie charbonnière, l'application des différentes méthodes de collaboration auxquelles on a eu recours en Grande-Bretagne, en France, en Tchécoslovaquie et en Pologne.

En vertu de la loi sur la nationalisation des mines de charbon en Grande-Bretagne¹, un Office national du charbon a été institué avec la mission d'assurer l'exploitation des mines et l'écoulement des produits dans les conditions qu'il estime le mieux appropriées pour servir l'intérêt public quant à la qualité, à la quantité et au prix des produits.

L'Office se compose d'un président et de huit membres, qui doivent tous posséder une expérience reconnue en matière d'administration publique, industrielle, commerciale, financière, de science appliquée ou d'organisation ouvrière.

A côté de l'Office national du charbon, deux organismes sont chargés de la défense des intérêts du public : le Conseil des consommateurs industriels et le Conseil des consommateurs domestiques.

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 3-4, sept.-oct. 1946, p. 234.

L'Office du charbon est tenu de consulter les organisations représentatives des employés et des travailleurs, en vue de conclure des accords pour la création et le maintien d'un mécanisme destiné à permettre : 1° le règlement, par voie de négociations, des conditions de travail, avec prévision d'un système d'arbitrage en cas de désaccord ; 2° la consultation des intéressés sur toutes questions relatives à la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes employées et à l'organisation et la conduite des opérations auxquelles celles-ci sont attachées, de même que sur toute autre question présentant un intérêt commun pour l'Office et les travailleurs.

La mise en œuvre de cette collaboration a été inaugurée par plusieurs conférences qui ont eu lieu sous les auspices de l'Office national du charbon, de l'Union nationale des mineurs et de l'Association nationale des directeurs de mines. En novembre 1946, ces mêmes organisations instituèrent un organisme mixte, le Conseil consultatif national, appelé à donner son avis sur toutes les questions susmentionnées.

En France, la loi du 17 mai 1946 relative à la nationalisation des combustibles minéraux¹ confie la gestion des mines d'une part à un établissement central, les Charbonnages de France, dont l'action s'exerce sur l'ensemble du territoire, et, d'autre part, à des établissements constitués dans chaque bassin houiller, dénommés houillères de bassin.

Les Charbonnages de France ont pour mission de diriger, de contrôler et de coordonner l'ensemble des activités techniques des houillères, de présenter à l'approbation du gouvernement un plan de production et d'outillage des mines, de faire des propositions sur les importations et les exportations, et sur les prix des combustibles, d'encourager les recherches techniques et la formation des ouvriers, etc.

Les houillères de bassin sont chargées de la production, de l'exploitation et de la vente des combustibles.

Ces organismes sont constitués de la manière suivante :

Les Charbonnages de France sont administrés par un conseil d'administration de 18 membres : 6 représentants de l'Etat désignés par les ministres intéressés ; 6 représentants des consommateurs (soit 3 représentants des principales industries et services usagers, et 3 représentants des usagers domestiques, dont 1 désigné par les associations familiales et 2 désignés par les syndicats), et 6 représentants du personnel (ouvriers, employés,

¹ *Ibid.*, p. 247.

agents de maîtrise, ingénieurs des cadres supérieurs), désignés sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives.

Chaque houillère de bassin est administrée par un conseil comprenant 19 membres, qui se répartissent de la manière suivante : 6 représentants des Charbonnages de France, 2 représentants des industries consommatrices désignés par les chambres de commerce intéressées, 2 représentants des usagers domestiques désignés par les conseillers généraux du département intéressé, 2 représentants des intérêts généraux des consommateurs, présentés par le ministre de l'Economie nationale, et 7 représentants des différentes catégories du personnel désignés par les syndicats les plus représentatifs de la circonscription du bassin.

Les directeurs généraux sont nommés par décret, sur proposition du conseil d'administration intéressé.

Les rapports du personnel avec la direction des mines sont fixés par le statut des mineurs établi en vertu d'un décret du 14 juin 1946¹. Le statut a été établi après consultation d'une commission composée des délégués des organisations syndicales les plus représentatives ; il tient lieu de convention collective et règle les conditions d'embauchage et de licenciement, les salaires, les avantages en nature, la durée du travail, les congés payés et la sécurité sociale. Des commissions mixtes instituées à l'échelon local, régional et national veillent à l'application du statut et doivent régler les conflits du travail.

En Pologne et en Tchécoslovaquie², l'administration des établissements nationalisés est confiée à des organismes centraux et régionaux. Un directeur ou un conseil de direction est placé à la tête de chaque entreprise nationalisée.

En Tchécoslovaquie, les membres du conseil sont en partie nommés par le gouvernement après consultation du conseil national des syndicats et d'autres organisations intéressées, et en partie élus par les salariés. Le conseil est présidé par un directeur général, qui peut, le cas échéant, opposer son veto aux décisions du conseil et en appeler à l'autorité gouvernementale supérieure.

En Pologne, les directeurs des entreprises nationalisées sont, dans une assez grande proportion, recrutés parmi les dirigeants syndicaux.

¹ *Ibid.*, p. 250.

² *Ibid.*, vol. LIII, nos 1-2, janv.-fév. 1946, p. 87.

COLLABORATION SUR LE PLAN NATIONAL

L'ampleur de la collaboration sur le plan national est naturellement fonction du rôle que l'Etat lui-même est appelé à assumer dans l'organisation de la vie économique et sociale. Comme il serait évidemment impossible de faire le tour d'un tel problème en quelques pages, nous devons nous borner ci-après à noter les développements les plus récents et à analyser très succinctement les formes sous lesquelles se présente la collaboration sur le plan national dans les différents pays.

Collaboration bipartite

Dans plusieurs pays, on attache la plus grande importance aux efforts déployés par les grandes organisations centrales des employeurs et des travailleurs en vue de résoudre directement certains problèmes d'ordre national.

Aux Etats-Unis ¹, une conférence des représentants des principales organisations des employeurs et des travailleurs avait été convoquée, en novembre 1945, par le Président en vue de rechercher les moyens les plus propres à réduire le nombre et l'ampleur des conflits du travail. Si la conférence n'a pu aboutir à des conclusions fermes sur toutes les questions qui lui étaient soumises, elle a pu néanmoins se mettre d'accord sur les méthodes à appliquer pour résoudre les conflits d'interprétation des conventions collectives ².

En Suède, les délégués de la Fédération des employeurs et ceux de la Confédération des syndicats constituèrent, en 1936, une commission pour étudier en commun certains problèmes « du marché du travail ». Les délibérations de la commission aboutirent à la conclusion, en 1938, de la convention de base qui fixe, nous l'avons noté plus haut ³, les principes devant guider les relations entre les employeurs et les salariés en matières de négociations collectives, de réglementation des conflits du travail, etc.

En vertu de cette même convention, le Comité du marché du travail a été institué pour assurer une collaboration perma-

¹ *Ibid.*, vol. LII, n° 6, déc. 1945, p. 743.

² Voir plus haut, p. 69.

³ Voir plus haut, p. 61.

nente entre les deux organisations centrales. Au cours de ses neuf années d'existence, le Comité a adopté une convention relative à la sécurité des ouvriers dans les entreprises (1942), une convention sur l'encouragement à la formation professionnelle (1944) et, dernièrement, en 1946, la convention sur les comités d'entreprise, que nous avons analysée plus haut.

La Fondation du Travail, créée, comme nous l'avons signalé plus haut, en 1945, aux Pays-Bas, doit assurer, tant sur le plan national que sur le plan de l'industrie, la collaboration permanente entre les organisations des employeurs et celles des travailleurs. Elle est à la fois un mécanisme destiné à promouvoir les négociations collectives et un organisme consultatif du gouvernement.

En Grande-Bretagne, le gouvernement a reconstitué en 1946 le Conseil national consultatif paritaire¹, dont l'institution remonte à 1939, mais qui avait été remplacé en 1940 par le comité paritaire rattaché au ministère du Travail. Le Conseil comprend 17 représentants de la Confédération britannique des employeurs et 17 représentants du Congrès des syndicats. Il a pour mission d'étudier les problèmes des relations du travail dans leur ensemble et dans leurs rapports avec les problèmes économiques.

Sur la base des délibérations du Conseil, le gouvernement britannique a publié un livre blanc² sur les aspects économiques des relations entre employeurs et salariés. Il insiste notamment, dans ce document, sur la nécessité d'accroître la production et le rendement, et recommande à cet effet l'extension des comités mixtes de production créés pendant la guerre.

Collaboration tripartite

La collaboration tripartite est pratiquée, soit sous forme d'une consultation *ad hoc* des organisations professionnelles, soit par l'intermédiaire d'organismes tripartites institués à titre permanent et au sein desquels le gouvernement, les employeurs et les travailleurs sont représentés.

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIV, nos 5-6, nov.-déc. 1946, p. 422.

² *Statement on the Economic Considerations affecting relations between Employers and Workers, Presented by the Minister of Labour and National Service to Parliament by Command of His Majesty* (Londres, janv. 1947).

Consultation ad hoc des organisations professionnelles.

Dans la plupart des pays, le gouvernement ou le parlement invite les organisations professionnelles à donner leur avis sur certains problèmes sociaux et économiques, ainsi que sur des projets de loi d'ordre économique et d'ordre social. Mais, à côté de cette méthode de consultation traditionnelle, plusieurs gouvernements ont, pendant les dernières années, convoqué de véritables conférences où les représentants du gouvernement et les représentants des organisations délibèrent en commun sur certaines questions d'importance nationale.

C'est ainsi qu'en Belgique, le gouvernement a convoqué à plusieurs reprises une Conférence nationale du travail ¹, qui était présidée par le premier ministre et comprenait, outre les ministres intéressés, les représentants des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs et des salariés.

La conférence était appelée à donner au gouvernement son opinion sur la politique des prix et des salaires, et sur d'autres problèmes sociaux d'importance générale. Parmi les recommandations qu'elle a adoptées, citons à titre d'exemple celles qui portent sur l'extension du système des congés payés, sur l'institution d'un fonds national d'aide au rééquipement ménager des travailleurs et sur l'institution de comités d'entreprise, de conseils industriels et d'un Conseil économique national.

En France, s'est réunie en juillet 1946, sous la présidence du président du Conseil, une conférence nationale des prix et des salaires, à laquelle ont participé, outre les ministres intéressés, les délégués des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives. Cette conférence a adopté plusieurs recommandations relatives au contrôle des prix et des salaires. Les principes formulés sur la politique des salaires du gouvernement ont été effectivement sanctionnés plus tard par un arrêté du 29 juillet 1946 sur le rajustement des salaires.

Conseils du travail.

Des conseils consultatifs du travail existent depuis de nombreuses années dans bien des pays, soit sous forme de conseils

¹ Cf. *Revue internationale du Travail*, vol. LIII, nos 5, 6, mai-juin 1946, p. 438.

nationaux à compétence générale, soit sous forme de conseils professionnels créés pour certaines branches économiques, telles que l'agriculture, la marine marchande, soit enfin sous forme de conseils spécialisés pour des domaines particuliers de la législation sociale, tels que la sécurité et l'hygiène, les assurances sociales, le placement et la formation professionnelle des salariés, etc.

De tels organismes ont été institués récemment dans un grand nombre de pays. Signalons, à titre d'exemple, les conseils institués en Belgique (comités de sécurité et d'hygiène, Conseil supérieur de sécurité et d'hygiène), en Egypte (Conseil consultatif du travail), en Finlande (Conseil du travail) ; en France (Conseil national du travail), en Iran (Conseil supérieur du travail), au Venezuela (Conseil technique de l'agriculture), etc.

Pour illustrer le rôle que peuvent jouer ces conseils, on décrira brièvement ci-après le fonctionnement du Conseil national du travail français¹. Ce conseil a pour mission d'étudier tous les problèmes relatifs au travail et à la politique sociale, à l'exception des problèmes de sécurité sociale qui relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la sécurité sociale. Il peut demander au ministre du Travail de faire procéder à toutes enquêtes jugées utiles, soit directement par le ministère du Travail, soit par l'intermédiaire d'autres ministères intéressés. Tous les projets de loi et règlements d'administration publique intéressant le travail et la politique sociale — à l'exception toujours de ceux qui concernent la sécurité sociale — doivent être obligatoirement accompagnés de l'avis du Conseil national du travail. Les commissions parlementaires peuvent, pour les questions importantes, ou pour celles ayant fait l'objet de propositions du conseil, appeler en consultation un ou plusieurs membres du conseil.

Le Conseil national du travail est présidé par le ministre du Travail et comprend 5 membres du parlement, 18 représentants des employeurs et 18 représentants des travailleurs nommés sur proposition des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, 6 représentants des exploitations agricoles et 6 représentants des travailleurs agricoles désignés sur proposition des organisations les plus représentatives de l'agriculture, 5 représentants d'organisations des travailleurs indépendants et de groupements coopératifs, etc.

¹ *Ibid.*, vol. LIV, nos 1-2, juill.-août 1946, p. 86.

Le Conseil comprend une assemblée générale, une commission permanente, des sections techniques et un secrétaire général.

A l'exemple de l'Organisation internationale du Travail, plusieurs pays ont institué une organisation tripartite du travail ou une conférence nationale du travail.

Dans l'Inde, une organisation tripartite du travail a été créée en 1942¹. Elle comprend, à côté des représentants gouvernementaux, un nombre égal de délégués des organisations représentatives des employeurs et des salariés ; une conférence plénière et un comité permanent constituent ses organes principaux. L'organisation doit donner son avis sur toute question d'ordre industriel intéressant le pays dans son ensemble, et notamment sur l'unification et la réforme de la législation du travail. Elle a ainsi collaboré à la préparation de la nouvelle législation sur les conflits du travail ; la réforme des lois syndicales et celle de la législation sur les fabriques sont actuellement soumises à son examen.

Au Luxembourg, une conférence nationale du travail de caractère tripartite² a été instituée au lendemain de la libération avec la mission d'assister le gouvernement dans sa tâche de reconstruction économique et de coordonner tous les efforts de redressement ; elle doit suivre l'évolution économique et sociale du pays et donner son avis sur les projets de législation sociale.

Conseils économiques.

Dans un grand nombre de pays, les gouvernements ont également institué des conseils économiques chargés de conseiller les autorités sur les problèmes économiques nationaux. Ces conseils doivent notamment entreprendre des études et enquêtes, établir le bilan des besoins et des ressources nationales et donner leur avis sur les projets de loi et règlements d'importance économique.

Dans plusieurs pays, ces organismes sont exclusivement composés d'experts. Aux Etats-Unis, par exemple, le conseil d'experts économiques prévu par la loi de 1946 sur l'emploi³ est composé de trois techniciens économiques particulièrement qualifiés pour assister le Président à l'occasion de la préparation du rapport

¹ *Ibid.*, vol. XLVII, n° 1, janv. 1943, p. 1.

² S.L. 1944, Lux. 2.

³ S.L. 1946, E.U.A. 1.

économique qu'il doit annuellement soumettre au Congrès en vertu de cette loi. Dans l'accomplissement de sa mission, le conseil peut consulter les représentants de l'industrie, de l'agriculture, du travail, des consommateurs, etc. Un comité parlementaire mixte, composé de 7 membres du Sénat et de 7 membres de la Chambre des représentants, est chargé de suivre l'évolution de la production et de l'emploi, d'examiner les programmes de coordination économique et de guider le Congrès lors de l'élaboration de la législation.

Le Conseil économique et social argentin, le Conseil de la production de Costa-Rica et le Conseil économique chinois sont de même des organismes techniques, dans lesquels les organisations professionnelles ne sont pas représentées.

Par contre, les représentants des associations professionnelles sont associés aux conseils économiques établis en Belgique (commission de coordination économique) ; le parlement est saisi d'un projet de loi sur l'institution d'un conseil économique national, en Finlande (Conseil économique), en France (Conseil économique national), en Grande-Bretagne (conseils consultatifs de la production industrielle), en Grèce (commissions économiques), en Norvège (conseils de coordination économique), en Roumanie (Conseil supérieur de l'économie nationale), en Tchécoslovaquie (Conseil économique), au Venezuela (Conseil d'économie nationale), etc.

D'après l'article 25 de la constitution, le Conseil économique français doit examiner, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence qui lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle ne délibère ; il peut en outre être consulté par le Conseil des ministres. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles.

De ses 150 membres, 45 sont désignés par les organisations les plus représentatives de travailleurs, 20 par celles des employeurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, 35 par les organisations agricoles, etc.

Un des traits caractéristiques du développement de l'organisation économique au cours des dernières années consiste dans cette particularité que les conseils nationaux économiques sont conçus comme des organes de coordination et forment, en quelque sorte, le sommet d'une pyramide d'organismes existant dans les différentes branches économiques et les diverses régions géographiques du pays.

Nous avons déjà signalé que les comités de production hongrois sont placés sous le contrôle d'un Conseil national de la production industrielle. Le Conseil économique français doit coordonner l'œuvre des multiples commissions consultatives créées au cours des dernières années, et notamment de celles qui fonctionnent auprès du ministère de la Production industrielle ¹.

En Grande-Bretagne également, le Conseil consultatif national de la production industrielle s'appuie sur des conseils régionaux et sur des comités de district.

Le Conseil national se compose de représentants du Congrès des syndicats et de la Confédération des employeurs britanniques ainsi que des présidents des conseils régionaux. Il est consulté par le gouvernement sur les problèmes généraux de l'industrie.

Les conseils régionaux se composent d'un président, de représentants des employeurs et des syndicats intéressés et de représentants de l'administration. Ils doivent éclairer le gouvernement sur les conditions industrielles de la région et faire des suggestions sur l'utilisation des ressources matérielles et humaines de la région.

Les comités de district, qui comprennent un nombre égal d'employeurs et de salariés, doivent donner leur avis aux conseils régionaux sur les problèmes industriels du district.

Plans économiques

Toute cette organisation économique acquiert naturellement une importance accrue dans les pays qui ont mis en œuvre des plans de redressement de leurs économies nationales.

Sans entrer dans un examen détaillé de ce vaste problème, notons simplement que tous ces plans tendent à fixer, d'après un ordre d'urgence correspondant à la hiérarchie des tâches, certains objectifs que l'économie nationale devra atteindre au cours d'une période déterminée (deux, quatre, cinq ans, etc.), et à indiquer les mesures permettant aux différentes branches économiques de produire certains biens ou de fournir certains services dans les délais prévus ². De tels plans ont été adoptés notamment en Argentine, en Chine, en France, en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Yougoslavie. Ils font l'objet d'études en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas.

¹ Voir plus haut, p. 92.

² Voir, par exemple, pour la France, le *Rapport général sur le premier plan de modernisation et d'équipement* (Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement, Paris, nov. 1946-janv. 1947).

Ces plans varient dans leur nature « selon les conditions économiques du pays, le degré de son développement politique, sa structure sociale et ses méthodes de gouvernement » ¹.

Œuvre essentiellement gouvernementale, le plan quinquennal argentin, par exemple, tend avant tout à assurer l'indépendance économique du pays par le développement systématique de ses ressources et de son industrie. L'effort britannique est destiné à établir un certain équilibre entre l'approvisionnement de la population et les exportations. Les plans français, polonais et tchécoslovaque tendent avant tout à relever le niveau de production des industries de base, à moderniser leurs installations, à les pourvoir des capitaux et de la main-d'œuvre indispensables, etc.

Dans la plupart des pays, les organisations professionnelles des employeurs et des salariés sont étroitement associées à la préparation et à l'application des plans de redressement économique.

Le livre blanc cité plus haut, publié par le gouvernement britannique, déclare à ce sujet qu'« en démocratie, la réalisation du plan économique exige plutôt la collaboration entre le gouvernement, l'industrie et le peuple que la rigide application par l'Etat de mesures de contrôle et de contrainte ».

En Pologne et en Tchécoslovaquie, l'élaboration du plan incombe à un organe interministériel, le Conseil économique, dans lequel les conseils centraux des syndicats sont représentés.

En France, cette tâche relève d'une autorité spécialement créée à cette fin, le Commissariat du plan, assisté d'un Conseil du plan. Des organismes semblables ont été institués au Canada (province du Saskatchewan : Conseil consultatif de l'économie et du plan) ; en Roumanie (Conseil supérieur de l'économie nationale pour la planification, la coordination et l'exécution de la politique économique), etc.

Les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs sont, en règle générale, représentées au sein des organismes centraux de planification, ainsi que dans les commissions techniques et professionnelles chargées d'établir l'inventaire des ressources et des besoins des différentes industries, et d'élaborer les programmes pour leur rééquipement. L'application du plan, une fois que celui-ci est adopté par le

¹ *Economic Survey for 1947, Presented by Prime Minister to Parliament by Command of His Majesty* (Londres, fév. 1947).

gouvernement et le parlement, relève des mêmes organismes qui ont collaboré à son élaboration (par exemple en France, décret du 16 janvier 1947).

Par leur association étroite à la préparation et à la mise en œuvre des plans de redressement économique, les organisations professionnelles prennent directement part à la gestion même de l'économie nationale dans son ensemble.

CHAPITRE III

CONCLUSIONS ET COMMENTAIRES

Objet de la discussion

En libellant sous cette forme : *Liberté d'association et relations industrielles*, la question dont il a saisi la Conférence sur l'invitation du Conseil économique et social, le Conseil d'administration a entendu attirer l'attention de la Conférence non seulement sur le problème de la liberté syndicale au sens strict du terme, mais bien sur l'ensemble du vaste problème des relations industrielles. Il a voulu ainsi tenir compte dans la plus large mesure possible des propositions soumises au Conseil économique et social tant par la Fédération syndicale mondiale que par la Fédération américaine du travail qui, nous l'avons relevé dans l'Introduction, ont évoqué l'une et l'autre dans leurs mémoires le rôle que joue aujourd'hui le syndicalisme patronal et ouvrier, à la fois dans le domaine de la réglementation des rapports collectifs du travail et dans celui de la réglementation des rapports sociaux et économiques.

On soumettra ci-après quelques suggestions à la Conférence sur les suites qu'elle pourra éventuellement donner à la demande du Conseil économique et social.

Le fait même que le Conseil économique et social a prié l'Organisation internationale du Travail de porter ces questions à l'ordre du jour de sa Conférence générale de 1947 et d'envoyer au Conseil un rapport destiné à être examiné lors de sa prochaine session (juillet 1947) souligne suffisamment l'importance que revêtent ces questions à l'heure actuelle.

Bien entendu, il appartiendra à la Conférence elle-même d'établir en toute souveraineté son programme d'action en cette matière et de décider du rythme de son exécution.

Rappelons à ce propos que l'article 15 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail prescrit un délai de préavis de quatre mois pour la communication, à chacun des Membres, de l'ordre du jour avant l'ouverture de chaque session. Il s'ensuit que la Conférence ne sera pas en mesure d'adopter dès cette session des conventions ou des recommandations.

Mais, dans ces limites, la Conférence, dans sa libre appréciation, pourra adopter une résolution énonçant un certain nombre de principes fondamentaux en la matière et ébauchant en quelque sorte le programme d'action qu'elle pourrait se proposer de réaliser lors de ses prochaines sessions. Elle pourra de même examiner, dès cette session, une liste de points portant sur des questions dont la réglementation lui paraîtrait particulièrement urgente, et qui lui sembleraient d'ores et déjà mûres pour une réglementation internationale immédiate.

C'est en prévision de ces deux possibilités que le Bureau soumet à la Conférence :

a) un *projet de résolution* portant sur les divers aspects du problème syndical, à savoir : 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 volontaires ; 5° la collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs ;

b) une *liste de points* pouvant servir de base de discussion à la Conférence ; cette liste ne porte que sur les quatre premiers titres du projet de résolution, à savoir : 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 volontaires.

Il ressort de l'exposé de la législation et de la pratique fait au chapitre précédent — comme aussi des nombreuses études que le Bureau a consacrées dans le passé aux mêmes sujets — qu'en matière de liberté syndicale, de protection du droit d'organisation et de négociations collectives et de conventions collectives, il existe, en dépit de certaines divergences dans les modalités des réglementations nationales, un certain nombre de

principes suffisamment définis, suffisamment importants et assez généralement acceptés et appliqués pour que la Conférence puisse en tirer la matière d'une ou plusieurs conventions, susceptibles d'obtenir rapidement un grand nombre de ratifications. L'obligation concrète qui en résulterait pour les Etats qui les auraient ratifiées permettrait dès lors de garantir de manière effective l'application stricte et uniforme de principes d'une importance fondamentale, qui sont inscrits dans la Constitution et qui seraient propres à servir de base à la réglementation des rapports collectifs du travail.

Le problème de la conciliation et de l'arbitrage volontaires semble de même se prêter, sinon à une réglementation internationale par voie de convention, du moins à une réglementation par voie de recommandation.

Par contre, les principes qui sont à la base des réglementations nationales des problèmes relatifs à la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles ne semblent pas être à l'heure actuelle d'une application suffisamment générale et suffisamment uniforme pour faire d'emblée l'objet d'une réglementation internationale.

Il convient d'ailleurs de rappeler à ce propos qu'à sa 101^{re} session (mars 1947), le Conseil d'administration avait déjà pris la décision de charger le Bureau d'une vaste enquête internationale sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles, en vue précisément de l'inscription de cette question à l'ordre du jour d'une des prochaines sessions de la Conférence.

Les décisions que prendra la Conférence à ce sujet ne feront ainsi qu'accélérer le rythme de la mise en œuvre d'un programme de travail déjà antérieurement arrêté par le Conseil d'administration.

Enfin, la Conférence voudra peut-être examiner la suggestion faite dans le projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social, tendant à instituer une Commission du droit syndical chargée de surveiller d'une façon permanente le respect du droit syndical. Il se peut, par exemple, qu'une Commission de la liberté syndicale, établie par le Conseil d'administration pour vérifier les faits dans les cas où la garantie de la liberté syndicale fait l'objet d'une contestation soit en mesure de rendre à cet égard des services utiles.

Pour faciliter les travaux de la Conférence, le Bureau s'est efforcé de définir ci-après, avec le maximum de concision possible, la portée des dispositions figurant dans le projet de résolution et dans la liste des points.

Analyse des dispositions du projet de résolution et de la liste de points

LIBERTÉ SYNDICALE

Le titre I du projet de résolution et de la liste des points porte sur la liberté syndicale entendue comme garantie accordée aux employeurs et aux travailleurs vis-à-vis de l'Etat. La liberté syndicale doit en effet être à la base du système même des relations industrielles et de la collaboration, puisqu'on ne saurait parler ni de négociations collectives, ni de collaboration dans le vrai sens de ces termes si les organisations parties à ces négociations et à cette collaboration ne jouissaient pas d'une autonomie entière vis-à-vis de l'Etat et ne bénéficiaient pas d'une pleine liberté d'expression et d'action.

Le Bureau s'est efforcé de définir la liberté syndicale ainsi comprise dans six propositions, dont la portée est précisée très succinctement ci-après.

1. Le paragraphe 1 tend à garantir aux employeurs et aux travailleurs publics ou privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité, le droit de constituer des organisations de leur choix sans autorisation préalable.

Cette formule comporte trois éléments distincts qui appellent un bref commentaire.

Garantie de la liberté syndicale

La garantie de la liberté syndicale résulte des termes : « Droit de constituer des organisations... *sans autorisation préalable* ». On ne saurait mieux définir la portée de ces termes qu'en disant que le droit de constituer des organisations ne doit plus être considéré comme un acte de concession gratuit du pouvoir,

mais bien comme un droit fondamental propre aux employeurs et aux travailleurs et qui s'impose, de ce fait, au respect même des pouvoirs publics.

Il ne s'ensuit pas, toutefois, que toutes les mesures de réglementation syndicale vont nécessairement à l'encontre du principe de la liberté syndicale ainsi définie.

Dans un certain nombre de pays, la constitution des syndicats fait l'objet de dispositions minutieuses, qui, dans l'esprit du législateur, n'entravent pas la formation des syndicats, mais sont propres à aider les travailleurs à mettre sur pied leurs organisations.

C'est ainsi, par exemple, que certaines législations subordonnent la constitution du syndicat à la formalité de l'enregistrement. Or, une telle formalité ne doit pas nécessairement être considérée comme étant incompatible avec la liberté syndicale puisque l'Etat a naturellement le droit de demander aux organisations (aussi bien qu'aux individus) de déclarer leur existence. Mais si l'enregistrement était subordonné à des conditions de fond ou de forme propres à mettre en cause le droit que doivent avoir les employeurs et les salariés de former librement des organisations, elles iraient naturellement à l'encontre du principe de la liberté syndicale puisque, par un semblable détour, l'Etat se réserverait en vérité le droit de soumettre la constitution d'une organisation professionnelle à une autorisation préalable.

Quoi qu'il en soit, les termes « sans autorisation préalable » sont suffisamment précis pour permettre aux pays de faire le départ entre des mesures compatibles avec le principe de la liberté syndicale et celles qui ne le seraient pas.

Bénéficiaires de la réglementation

On notera d'abord que, conformément d'ailleurs à la formule de l'article 41, alinéa 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la garantie de la liberté syndicale s'applique aux employeurs aussi bien qu'aux travailleurs. Sans doute, les auteurs de la Constitution avaient-ils tout particulièrement en vue la garantie du droit d'association des travailleurs (et le terme « employeurs » ne figurait dans la formule de l'article 41, alinéa 2, que comme terme de référence), car le droit

d'organisation des travailleurs continuait à être contesté, tandis que le droit d'organisation des employeurs bénéficiait, dans la très grande majorité des pays, d'un traitement de faveur.

Mais l'expérience des systèmes autoritaires que le monde a faite dans l'intervalle des deux guerres a prouvé que la suppression ou la domestication des organisations ouvrières ne précédait que de peu la suppression ou la domestication des organisations patronales.

En employant les termes « employeurs » et « travailleurs », le Bureau a voulu mettre en évidence le fait qu'il s'agit, en l'espèce, de garantir le droit d'association professionnelle — problème qui rentre directement et incontestablement dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail — et non pas du droit d'association en général, lequel relève de la compétence d'autres organismes internationaux tels que la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social qui, en ce moment même, élabore la charte des droits de l'homme.

En second lieu, la garantie du droit d'organisation doit s'appliquer à tous les employeurs et travailleurs publics ou privés, donc aussi aux fonctionnaires, aux agents des services publics et travailleurs des industries nationalisées.

Il a semblé, en effet, qu'il serait inéquitable d'établir, au point de vue de la liberté syndicale, une distinction entre salariés de l'industrie privée et agents des services publics, puisque les uns et les autres doivent être en mesure d'assurer par l'organisation la défense de leurs intérêts, même si ces intérêts ne sont pas toujours de même nature.

Toutefois, la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires, question qui est entièrement hors de cause ici.

Enfin, le paragraphe 1 énonce avec une particulière vigueur le « principe de non-discrimination » pour des raisons de sexe, de couleur, de race, de croyances ou de nationalité.

En agissant ainsi, le Bureau n'a fait que se conformer à un principe de portée universelle, qui est à la base même de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et qui a été solennellement réaffirmé dans la Déclaration de Philadelphie et la Charte des Nations Unies.

Liberté de choix de l'organisation

En précisant, dans le paragraphe 1 du titre premier, que les bénéficiaires de la liberté syndicale devaient avoir le droit

de constituer *des organisations de leur choix*, le Bureau n'entend nullement prendre position en faveur, soit de la thèse de l'unité syndicale, soit de celle du pluralisme syndical.

Il ne semble pas y avoir de doute, en effet, que les employeurs et les travailleurs de tous les pays du monde sont pleinement conscients des avantages d'un mouvement syndical unifié. Et ce n'est pas par hasard que, dans les pays (tels que, par exemple, la Grande-Bretagne, les pays scandinaves, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, etc.) où le mouvement syndical a pu être organisé dès ses débuts sur une base unitaire, il a pu enregistrer des succès particulièrement marquants, tant dans le domaine des relations de travail que dans le domaine de la protection sociale en général.

On sait également que de puissantes organisations syndicales unitaires se sont spontanément formées dans un grand nombre de pays libérés de l'Europe (par exemple, en Italie, en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Yougoslavie, en Bulgarie, en Hongrie, en Roumanie, etc.) parce que l'expérience d'avant-guerre leur avait révélé les faiblesses d'un mouvement syndical divisé en plusieurs organisations rivales.

Mais il ne reste pas moins que dans beaucoup de pays, il existe plusieurs organisations représentatives des employeurs et des travailleurs fondées sur des distinctions d'ordre confessionnel ou d'ordre politique.

Or, il a semblé au Bureau qu'il convenait de tenir compte de cette situation de fait et d'assurer aux employeurs et aux travailleurs le droit de choisir l'organisation à laquelle ils entendent adhérer.

2. Si le paragraphe 1 du titre premier tend à définir la liberté syndicale des employeurs et des travailleurs pris individuellement, le paragraphe 2 se propose de définir la liberté syndicale des organisations d'employeurs et de travailleurs. Aux termes de ce paragraphe, 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.

Cette disposition tend à prévenir, de la part des pouvoirs publics, des actes d'intervention qui, dans les systèmes autoritaires, avaient pour but d'imposer aux organisations professionnelles telles conditions de fond et de forme qu'il leur plaisait de fixer relativement à leurs statuts, à leur activité et à leur objet.

Cette intervention se manifestait notamment par la nomination directe des dirigeants syndicaux, le contrôle de la vie interne et externe des organisations, la surveillance des assemblées syndicales, l'annulation des décisions librement prises à la majorité des membres, bref par un ensemble de mesures visant à soumettre tout le fonctionnement des organisations à un contrôle permanent des autorités administratives.

Certes, ici encore, des lois nationales comportant, à titre purement indicatif, des dispositions relatives aux questions qui pourraient utilement faire l'objet d'une réglementation par les statuts (telles que, par exemple, l'organisation des syndicats, leur gestion financière, l'affectation de leurs fonds, les rapports entre la direction des syndicats et leurs membres, les conditions d'admission et de retrait des membres, etc.) peuvent être d'une grande valeur éducative pour les syndicats inexpérimentés, à condition toujours qu'elles ne mettent pas en cause l'autonomie administrative des organisations.

3. Le paragraphe 3 complète les garanties relatives à la constitution et au fonctionnement des organisations par la garantie contre une dissolution arbitraire par voie administrative.

En effet, si la législation réservait aux autorités le droit de dissoudre les organisations professionnelles par simple décision administrative, l'existence même des syndicats patronaux et ouvriers serait en quelque sorte à leur merci.

Mais cette garantie ne comporte en aucune manière un blanc-seing en faveur des organisations syndicales. En effet, les syndicats ouvriers ou patronaux sont tenus, tout comme les autres collectivités organisées et les simples citoyens, au respect des lois d'ordre public, lois impératives qui, par définition, s'imposent à tous. C'est dire qu'une organisation qui aurait pour but de commettre des actes délictueux ou immoraux ou qui viserait à porter atteinte à la sécurité interne et externe des Etats serait illicite et ne saurait, par conséquent, invoquer la garantie du principe de la liberté syndicale pour se soustraire à l'application des principes du droit commun valant pour toutes les associations illicites.

4. Le paragraphe 4 tend à garantir aux organisations d'employeurs et de travailleurs, d'une part, le droit de constituer des fédérations et des confédérations, d'autre part, le droit de s'affilier à des organisations syndicales internationales.

Cette disposition n'est que la reconnaissance du fait de la

solidarité d'intérêts qui unit travailleurs ou employeurs, solidarité qui ne se limite ni à une entreprise déterminée, ni même à une industrie déterminée, ni même à l'économie nationale, mais s'étend à l'économie internationale tout entière.

Les Nations Unies, tout comme l'Organisation internationale du Travail, sont fondées sur la reconnaissance de ce fait. De plus, le statut international des organisations d'employeurs et de travailleurs se trouve aujourd'hui formellement reconnu par leur participation à l'œuvre des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail.

5. Le paragraphe 5 se borne à étendre les garanties prévues dans les articles précédents aux fédérations et aux confédérations syndicales. Il s'ensuit que la constitution, le fonctionnement et la dissolution de ces dernières ne sauraient être subordonnés à des formalités autres que celles qui seraient prévues pour les organisations d'employeurs et de travailleurs.

6. Le paragraphe 6 est une clause de sauvegarde tendant à empêcher que l'octroi de privilèges spéciaux (tels que l'octroi de la personnalité juridique) ne puisse servir de prétexte à réintroduire, par ce détour, le régime préventif en matière syndicale.

PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION ET DE NÉGOCIATION COLLECTIVE

Le titre II tend à compléter la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat par la garantie de l'exercice du droit syndical vis-à-vis du partenaire au contrat de travail. En effet, la liberté syndicale, même garantie par l'Etat, peut être mise en cause par le partenaire au contrat de travail qui, usant de sa puissance économique, est en mesure d'entraver, voire de paralyser, l'exercice d'un droit formellement reconnu par la loi. La reconnaissance de la liberté syndicale par le partenaire au contrat de travail doit donc être le corollaire nécessaire de la reconnaissance de la liberté syndicale par l'Etat. Cette reconnaissance peut résulter aussi bien d'un accord exprès ou tacite intervenant entre les organisations centrales des employeurs et des travailleurs que d'une disposition formelle de la loi. La méthode de garantie importe moins que l'efficacité même de la garantie.

7. Le paragraphe 7 porte sur la reconnaissance du droit syndical par voie d'accords entre les organisations d'employeurs

et de salariés. Il dispose que les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs devraient se reconnaître réciproquement comme les porte-parole autorisés des intérêts des travailleurs et des employeurs et s'engager mutuellement à respecter l'exercice du droit syndical.

Nous avons signalé, dans l'exposé de la législation et de la pratique, qu'en Grande-Bretagne cette reconnaissance résulte d'un accord tacite entre les organisations centrales patronales ou ouvrières, tandis qu'elle est le fait d'accords exprès, de portée nationale, conclus entre les organisations centrales patronales et ouvrières au Danemark, en Suède, en Norvège, en France (Accords Matignon) et en Belgique.

Rappelons qu'en vertu de ces accords, les deux parties se sont engagées formellement à respecter la liberté syndicale et à fonder leurs rapports mutuels sur un système de négociations collectives. Ainsi, la garantie réciproque de la liberté syndicale et, de façon plus générale, l'organisation des rapports collectifs peut être réalisée de manière très effective sans l'intervention directe du législateur.

8. Dans les pays, par contre, où ces conditions font défaut, soit que le mouvement syndical patronal ou ouvrier est trop divisé, soit que les parties ne se prêtent pas à un accord de ce genre, le législateur devrait intervenir pour garantir l'exercice du droit syndical. Ce principe se trouve affirmé dans le paragraphe 8, qui dispose qu'à défaut d'accord entre les organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, des mesures appropriées devraient être prises pour assurer le respect du droit syndical des travailleurs et des organisations de travailleurs.

8. a) L'alinéa a) du paragraphe 8 vise à garantir l'exercice du droit syndical des travailleurs contre des mesures qui ont pour but de faire violence à la liberté syndicale des salariés afin de préserver, par là même, l'entreprise de toute influence syndicale.

Il ne retient que les atteintes les plus caractéristiques et les plus fréquentes qui se produisent lors de l'engagement du travailleur dans l'emploi et pendant la durée de l'emploi.

En premier lieu, l'employeur ou ses agents peuvent être tentés de subordonner l'embauchage du travailleur à la condition formelle qu'il n'adhère pas à une organisation professionnelle déterminée, ou se retire d'une organisation dont il est

membre. On sait que dans le passé le contrat antisyndical (*yellow-dog contract*) servait d'instrument à cette politique.

Pendant la durée de l'engagement, l'employeur dispose également de nombreux moyens, tels que, par exemple, la mutation de l'emploi, la rétrogradation, la réduction de salaire, etc., pour exercer une discrimination illicite à l'égard des travailleurs membres, agents ou dirigeants d'une organisation syndicale.

Enfin, l'employeur est en mesure de congédier le salarié pour le seul motif qu'il fait partie d'un syndicat ou qu'il s'est livré à une activité syndicale licite.

Ce sont précisément les atteintes de cet ordre qui sont visées par l'alinéa a) du paragraphe 8.

Toutefois, et à l'instar de nombreuses lois de protection syndicale, cet alinéa réserve la possibilité, pour les parties à une convention collective, de convenir d'une clause prévoyant l'affiliation obligatoire à un certain syndicat comme condition préalable à l'emploi ou comme condition de continuation dans l'emploi. Le législateur a estimé, en effet, qu'une telle clause de sécurité syndicale, à condition qu'elle soit librement convenue par les parties, constitue la garantie la plus solide contre des mesures de discrimination syndicale.

8. b) L'alinéa b) du paragraphe 8 tend à compléter la garantie du libre exercice du droit syndical des travailleurs individuels par la garantie du libre exercice du droit syndical des organisations de travailleurs. Il tend notamment à prohiber des actes propres à vicier le système des négociations collectives, ou du moins à le détourner de son véritable objet.

C'est ainsi, par exemple, que les employeurs ou les organisations d'employeurs pourraient être tentés de créer des syndicats factices qui seraient entièrement à leur dévotion et avec lesquels ils pourraient prétendre régler les conditions de travail, à l'exclusion des syndicats libres. Ils pourraient s'efforcer de parvenir au même but en intervenant dans la formation ou l'administration des syndicats, ou en les soutenant financièrement ou autrement. Enfin, les employeurs ou les organisations d'employeurs, tout en n'intervenant pas directement dans la formation des syndicats, pourraient se refuser à reconnaître des organisations librement constituées, comme les représentants qualifiés des salariés, ou encore se refuser à entamer de bonne foi des pourparlers avec elles en vue de la conclusion d'une convention collective.

Le paragraphe 8 ne vise que des atteintes qui sont le fait de l'employeur ou des organisations d'employeurs. La raison en est qu'eux seuls disposent, lors de l'établissement du rapport d'emploi, de moyens de pression propres à peser sur la libre volonté des travailleurs, tandis qu'il est difficilement concevable que la liberté syndicale des employeurs puisse être mise en cause par des agissements semblables qui seraient le fait des travailleurs syndiqués ou des organisations syndicales.

Le Bureau s'est abstenu de prévoir le cas où des syndicats professionnels tenteraient, par des moyens de pression illicites, de faire violence à la liberté des salariés non syndiqués ou des salariés affiliés à des organisations rivales, pour la raison surtout que des mesures illicites de cet ordre auxquelles les syndicats pourraient avoir recours, telles que, par exemple, les violences, les menaces, les injures ou les voies de fait, sont dans tous les pays réprimées par le code pénal. C'est dire que les salariés syndiqués, comme les syndicats, tombent sous la loi commune et ne bénéficient nullement d'un privilège par rapport aux autres individus ou aux autres organisations.

9. Le paragraphe 9 recommande, si nécessaire, l'institution d'organismes appropriés pour assurer la protection de l'exercice du droit syndical ainsi défini.

Il est en effet de l'intérêt de toutes les parties que les conflits de « reconnaissance syndicale » (qui, de tous les conflits de travail, sont les plus graves puisqu'ils portent sur une question de principe) puissent être réglés d'une manière aussi prompte que possible et soient par conséquent soustraits à la procédure longue et onéreuse de la juridiction ordinaire.

C'est pour cette raison que de nombreux pays ont créé des organismes spéciaux (tels que les conseils de relations de travail aux Etats-Unis et au Canada, les tribunaux de travail dans de nombreux pays) pour connaître de ces différends et imposer des sanctions.

Mais, en raison de la grande diversité des systèmes judiciaires nationaux, il n'a pas semblé opportun de formuler des recommandations plus précises à cet effet.

CONVENTIONS COLLECTIVES

Grâce à la garantie de la liberté syndicale vis-à-vis de l'Etat, d'une part, et à la protection du droit d'organisation et de négociation collective, d'autre part, les employeurs et les travailleurs

peuvent en toute liberté créer des organisations réellement indépendantes et qui sont, par là même, en mesure de régler les salaires et autres conditions d'emploi par voie de conventions collectives librement conclues.

Les conventions collectives ne peuvent, en effet, utilement servir d'instruments de réglementation des conditions d'emploi que si elles résultent de libres négociations au moyen desquelles les parties déterminent à leur gré leur contenu, leur durée et leur champ d'application.

Mais si les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent assumer elles-mêmes la responsabilité de déterminer les rapports qui les lieront, il ne reste pas moins que, dans leur intérêt propre comme dans l'intérêt de la collectivité nationale tout entière, des mesures devraient être prises pour assurer l'application effective des accords et prévenir par là même les conflits de travail susceptibles de se produire pendant leur durée de validité.

Les paragraphes 10 à 16 se proposent précisément de renforcer l'institution des conventions collectives, tout en sauvegardant pleinement la liberté contractuelle des parties.

10. Le paragraphe 10 recommande aux organisations d'employeurs et de salariés de régler les conditions d'emploi par voie de conventions collectives, pour la raison que c'est là le moyen le plus approprié pour déterminer les rapports qui doivent les lier.

Nous avons signalé plus haut déjà la portée des accords nationaux de reconnaissance mutuelle, conclus dans certains pays entre les organisations centrales syndicales des employeurs et des travailleurs, qui comportent précisément l'acceptation sans réserve du principe des négociations collectives.

11. A défaut d'accords de ce genre, les Etats devraient — selon la recommandation du paragraphe 11 — mettre à la disposition des intéressés des organismes appropriés pour offrir aux organisations professionnelles leurs bons offices lors de la conclusion des conventions collectives.

Dans un assez grand nombre de pays, les conventions collectives sont conclues sous les auspices de commissions mixtes, nationales ou régionales, composées des mandataires des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Or, en raison même du caractère représentatif de ces commissions, les conventions collectives ainsi conclues peuvent

s'appliquer d'emblée à toute une industrie, soit sur le plan national, soit sur le plan régional.

Dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis et au Canada, les conseils de relations de travail, tout en n'intervenant pas directement dans les négociations, ont l'importante mission de certifier quel syndicat représente, aux fins des négociations collectives, la majorité des travailleurs dans les limites prévues pour le champ d'application de la convention collective, ou de procéder, si besoin est, à une élection au scrutin secret pour déterminer le syndicat appelé à représenter tous les travailleurs intéressés, aux fins des négociations collectives.

12. Le paragraphe 12 prévoit que les dispositions d'une convention collective devraient s'imposer aux rapports résultant des contrats individuels ou de contrats d'équipes 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.

La raison d'être des conventions collectives est en effet de déterminer, au lieu et place des contrats individuels de travail, les conditions d'emploi des travailleurs liés par les conventions. La logique du système voudrait que les conventions collectives pussent se substituer entièrement aux contrats individuels.

Toutefois, à défaut d'une réglementation légale, l'engagement que contractent les parties à la convention collective est d'ordre purement moral. En d'autres termes, les employeurs et les travailleurs, même liés par une convention collective, peuvent y déroger sans commettre pour autant une infraction et sans s'exposer à une sanction.

Sans doute, de puissantes organisations sont en mesure d'assurer le respect d'un accord, au besoin par le recours à la grève ou au lock-out, mais il est manifestement de l'intérêt de tous de voir la sanction légale se substituer à la sanction de fait.

Aussi, la très grande majorité des réglementations nationales confèrent-elles aujourd'hui la reconnaissance légale aux conventions collectives. En vertu de cette reconnaissance, les dispositions des contrats individuels conclus entre employeurs et salariés liés par la convention collective sont nulles de plein droit et sont automatiquement remplacées par les dispositions correspondantes des conventions collectives. Seules, des clauses de contrats individuels plus favorables aux salariés que les dispositions de la convention collective ne sont pas atteintes par cette nullité.

En somme, grâce à la reconnaissance légale, les conditions de travail stipulées dans la convention collective acquièrent — conformément d'ailleurs à l'intention des parties — la valeur de normes de travail minima, auxquelles les parties ne peuvent déroger, si ce n'est en faveur des salariés.

Ajoutons que grâce à la reconnaissance légale, les parties liées à l'accord disposent d'un titre légal pour faire valoir éventuellement leurs droits devant les juridictions compétentes.

13. Le paragraphe 13 prévoit que 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.

A s'en tenir strictement aux principes du droit commun en matière contractuelle, seuls le ou les employeurs, partie aux contrats, d'une part, et les salariés membres de l'organisation professionnelle contractante, d'autre part, seraient liés par l'accord. Il s'ensuit que les employeurs, même liés par l'accord, sont libres d'établir avec les salariés non affiliés à l'organisation contractante des conditions de travail moins favorables que celles qui sont fixées par la convention collective. On aboutirait à ce résultat paradoxal que, dans une seule et même entreprise, les conditions de travail varieraient selon le hasard de l'affiliation syndicale des travailleurs. Aussi, toutes les réglementations nationales prévoient-elles aujourd'hui l'extension d'office d'une convention collective à tous les salariés, organisés ou non, qui sont occupés dans les entreprises tombant dans le champ d'application de l'accord.

14. Le paragraphe 14 prévoit le cas où le bénéfice des dispositions d'une convention collective conclue entre une organisation patronale et une organisation ouvrière peut, sous certaines sauvegardes, être étendu à une minorité d'employeurs et de travailleurs qui, tout en n'étant pas membres des organisations contractantes, exercent pourtant leur activité dans le cadre industriel et territorial de la convention collective.

La principale raison qui a déterminé le législateur de très nombreux pays à prévoir l'extension des conventions collectives à certains tiers est que les employeurs et les travailleurs qui acceptent de bonne foi le principe des négociations collectives ne devraient pas souffrir des effets d'une concurrence déloyale en matière de réglementation des conditions de travail à laquelle

les employeurs et les travailleurs non liés par l'accord pourraient se livrer en stipulant des conditions de travail inférieures à celles que prévoit la convention collective.

De plus, l'existence même d'un régime de travail inférieur à celui qui est fixé par les conventions collectives risque de mettre constamment en cause la stabilité même de la réglementation collective.

Enfin, les lois nationales, comme les conventions internationales, prévoient souvent que certaines de leurs dispositions pourront être appliquées par voie de conventions collectives. Il serait évidemment impossible de recourir à une telle procédure si les conventions collectives ne s'appliquaient pas à tous les employeurs et à tous les salariés exerçant leur activité dans le cadre industriel ou territorial de la convention collective.

Mais, comme l'extension des conventions collectives a pour effet de soumettre à l'accord des employeurs et des salariés qui n'ont pris aucune part à son élaboration, l'article 14 prévoit, à l'exemple de nombreuses législations nationales, un certain nombre de garanties propres à sauvegarder leurs intérêts.

En premier lieu, la convention collective, qui pourra éventuellement faire l'objet d'une mesure d'extension, doit avoir acquis, dans l'industrie et la région auxquelles elle s'applique, une importance prépondérante. Elle doit, notamment, lier non seulement la majorité des employeurs et des salariés, mais encore faut-il que les employeurs liés par l'accord occupent la majorité des salariés.

En second lieu, les employeurs et les travailleurs auxquels seraient ainsi rendues applicables les dispositions d'une convention collective sont autorisés à présenter au préalable leurs observations et leurs objections aux autorités compétentes. La possibilité est ainsi offerte aux tiers de faire valoir leurs droits, et les autorités chargées de prononcer l'extension peuvent le faire en parfaite connaissance de cause. Il importe de souligner, en effet, que, dans l'esprit du législateur, l'extension des conventions collectives à certaines minorités ne tend pas à exercer une pression sur elles, mais bien à les empêcher de tirer parti d'une situation privilégiée. C'est dire que cette mesure joue en faveur tant des organisations d'employeurs que des organisations de travailleurs qui se prêtent de bonne foi à la réglementation des conditions d'emploi par voie de négociations collectives.

15. Le paragraphe 15 dispose que 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.

Les conflits d'interprétation d'une convention collective se distinguent en effet entièrement des conflits naissant à propos de la conclusion ou du renouvellement d'une convention collective. On est, en effet, là en présence de différends d'ordre juridique qui ne se distinguent en aucune manière de ceux qu'engendrent l'interprétation ou l'application de n'importe quel autre contrat et qui doivent, par conséquent, se prêter à une réglementation à l'amiable, sans recours à la grève ou au lock-out. Il s'agit en somme de l'application aux conventions collectives du principe général de l'inviolabilité des contrats, principe affirmé dans le Préambule de la Charte des Nations Unies et qui est en vérité à la base, comme on le sait, de tous les rapports sociaux, tant sur le plan national que sur le plan international.

16. Enfin, le paragraphe 16 prévoit, à l'exemple de nombreuses réglementations nationales, que l'inspection du travail devrait avoir qualité pour contrôler l'application des conventions collectives. En effet, la réglementation des conditions de travail par voie de conventions collectives a acquis, dans nombre de pays, une telle importance que le législateur a estimé nécessaire de la faire bénéficier des mêmes garanties d'application que les lois sociales.

CONCILIATION ET ARBITRAGE VOLONTAIRES

Pour régler les conflits collectifs du travail, les Etats ont institué deux sortes de procédures qui se distinguent foncièrement de par leur nature même :

1° des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaires, qui ne sont rien d'autre que des procédures auxiliaires pour la conclusion des conventions collectives, puisque seule la libre acceptation, par les parties intéressées, des recommandations des instances de conciliation et d'arbitrage confère à celles-ci une réelle valeur ;

2° des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires, qui sont, en dernière analyse, des méthodes de fixation des salaires et des autres conditions d'emploi par l'Etat, puisque la volonté de celui-ci se substitue, par le truchement des instances arbitrales, à la volonté des parties intéressées.

Dans les propositions que nous soumettons à la Conférence, nous nous sommes abstenus, de propos délibéré, de tenir compte des systèmes obligatoires. L'exposé de la législation et de la pratique a, en effet, montré qu'il n'y aurait guère de chances que la Conférence pût se mettre d'accord sur le principe même de la conciliation et de l'arbitrage obligatoires. Par contre, les systèmes de conciliation et d'arbitrage volontaires sont universellement admis même par les pays qui prévoient le recours à l'arbitrage obligatoire en dernière instance.

Conciliation volontaire

17. Il convient de noter, tout d'abord, que tous les pays donnent à juste titre la préférence aux procédures de conciliation établies par les parties intéressées elles-mêmes soit sous forme de conventions nationales conclues entre les organisations centrales des employeurs et des salariés, soit sous forme de clauses spéciales relatives à la conciliation insérées dans les conventions collectives.

Mais, à défaut ou en supplément des systèmes contractuels de conciliation, les gouvernements ont cru nécessaire de mettre à la disposition des parties des organismes officiels qui, en raison de leur composition, de leur procédure et des autres facilités qu'ils offrent, sont propres à inspirer pleine confiance aux parties.

C'est à cette préoccupation que répond le paragraphe 17, qui prévoit que des organes de conciliation, tant régionaux que nationaux, devraient être établis pour prêter leur concours aux parties en vue de prévenir et de régler les différends collectifs du travail.

18. Le paragraphe 18 affirme un principe d'application générale, à savoir que les organisations des employeurs et des travailleurs intéressées aux différends devraient être associées à toutes les phases de la procédure. La participation directe des organisations professionnelles à la procédure de réglementation des conflits paraît en effet indispensable, puisque les recommandations des organismes de conciliation n'ont d'effet que si elles sont librement acceptées par les parties en conflit.

19. L'intervention des instances de conciliation doit être non seulement gratuite, mais, de plus, aussi prompte que possible, puisque les parties n'auront recours à la procédure de conciliation que si un conflit menace d'éclater ou a déjà éclaté. A cette

fin, 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. Beaucoup de réglementations nationales établissent d'ailleurs expressément que les instances de conciliation ne sont pas tenues aux règles des procédures de droit commun.

20. Il est dans la nature même de la conciliation volontaire d'être facultative. Mais, si les parties saisissent d'un commun accord un organisme de conciliation, elles devraient aussi être tenues de s'abstenir de grèves ou de lock-outs pendant que la conciliation est en cours.

21. Tout comme le recours à la conciliation, l'acceptation des recommandations des organes de conciliation doit, par définition, être facultative. Mais une fois qu'une recommandation a été acceptée par les parties intéressées, elle devrait de même être obligatoire pour les parties.

Les paragraphes 20 et 21, dont on vient de résumer la substance, ne font qu'appliquer à la procédure de conciliation volontaire les principes de bonne foi qui doivent gouverner les rapports collectifs de travail.

22. Le paragraphe 22 dispose que 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 sans intervention d'un médiateur. Le paragraphe ne fait, en somme, que tirer la conséquence logique du caractère éminemment contractuel de la procédure de conciliation volontaire.

Arbitrage volontaire

23. En cas d'échec de la conciliation et comme seconde étape de la réglementation volontaire des conflits, les Etats mettent aussi à la disposition des parties des procédures d'arbitrage volontaire. Toutefois, comme le prévoit le paragraphe 23, rien ne devrait empêcher les parties de recourir d'emblée à la procédure volontaire d'arbitrage si tel est leur désir.

24. L'arbitrage même volontaire est, de part sa nature, entièrement différent de la conciliation volontaire. Si, en effet, dans le cas de la conciliation volontaire, la proposition de réglemen-

tation n'a de valeur que si elle est librement acceptée par les parties, celles-ci s'en remettent, par contre, dans le cas de l'arbitrage volontaire, à la décision d'une instance tierce (arbitre ou collège d'arbitres) pour les départager. C'est dire que le recours même à l'arbitrage, par voie de consentement de toutes les parties intéressées, implique d'avance l'acceptation de la décision qui sera finalement rendue.

COLLABORATION ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Les quatre premiers titres, dont on vient de faire l'analyse, se rapportent plus particulièrement à la liberté syndicale et à l'organisation des rapports collectifs du travail, tandis que le titre V porte sur le problème beaucoup plus vaste de l'organisation de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations d'employeurs et de travailleurs.

Nous avons signalé, dans l'exposé de la législation et de la pratique, que, dans un nombre toujours croissant de pays, la responsabilité du syndicalisme patronal et ouvrier ne se limite plus au domaine de l'organisation des rapports collectifs du travail, mais s'étend également à celui de l'organisation de la vie sociale et économique.

En effet, de très nombreux Etats ont associé effectivement et très étroitement les organisation des employeurs et des travailleurs à l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale, et cela à la fois sur le plan des entreprises, sur le plan des industries et sur le plan national.

Cette association entre pouvoirs publics et organisations professionnelles s'est imposée à nombre d'Etats comme une véritable nécessité de fait. Les Etats se sont rendu compte, en effet, que les vastes programmes de reconstruction, d'industrialisation et de modernisation de leurs économies nationales exigeaient la collaboration inconditionnelle de toutes les forces vives de la nation et, en tout premier lieu, celle des forces organisées de la production et du travail. De leur côté, les organisations syndicales ont dû se convaincre que l'amélioration des conditions de vie était directement en fonction de l'accroissement du potentiel économique et de la productivité du travail. Dans leur esprit, la participation au contrôle et à la direction de la vie économique doit leur permettre de s'assurer que l'amélioration de leur niveau

de vie va effectivement de pair avec l'augmentation de la production et du rendement.

Certes, la nature et l'ampleur des problèmes d'après-guerre que les divers Etats ont à affronter varient considérablement selon qu'il s'agit de pays dévastés et épuisés par la guerre ou de pays qui ont été plus ou moins épargnés par le conflit et dont la structure économique est restée intacte, si toutefois elle n'a pas été considérablement renforcée.

Il est dès lors naturel que les méthodes auxquelles ont eu recours les pays pour organiser la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles diffèrent considérablement. C'est ainsi, par exemple, que dans certains pays les mécanismes de collaboration reposent sur des accords purement volontaires, tandis que, dans d'autres, leur statut est défini par la loi.

Le Bureau a naturellement dû tenir compte de ces différences profondes de conception et il a, partant, dû s'abstenir de saisir la Conférence de propositions trop détaillées qui auraient convenu à un certain nombre de pays, mais qui auraient été inacceptables pour d'autres et qui, pour cela même, n'auraient eu aucune chance de rallier l'unanimité des suffrages.

Dans les trois paragraphes groupés sous le titre : « Collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles », nous nous sommes efforcés de définir l'objet de la collaboration, d'abord sur le plan de l'entreprise, puis sur le plan des industries, et enfin sur le plan national.

25. Le paragraphe 25 prévoit que, 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.

A l'exemple de la plupart des réglementations nationales, le champ d'application de l'institution comprend aussi bien les établissements publics que les établissements privés, puisque l'utilité d'un organisme représentatif du personnel est la même dans les deux cas.

On s'est abstenu de chiffrer le nombre minimum de salariés qui devraient être occupés dans les entreprises pour que celles-ci

fussent tenues d'instituer des organismes représentatifs du personnel. Il nous a semblé, en effet, que les divers pays étaient le mieux en mesure de juger dans quels établissements de tels organismes pourraient être utilement institués.

Le paragraphe 25 ne prend pas davantage position sur la forme qu'il conviendrait de donner à la représentation du personnel : comités de production, comités d'entreprise, délégations du personnel. On se souvient en effet que, pendant la guerre, la plupart des pays alliés, tels que la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, etc., ont institué des comités mixtes de la production. Par contre, la plupart des pays libérés de l'Europe ont donné la préférence à la formule des comités d'entreprise, qui sont parfois présidés par le chef d'entreprise, comme en France, mais qui sont le plus souvent exclusivement composés de représentants du personnel, comme par exemple dans les pays de l'Europe centrale et orientale.

De plus, dans les pays anglo-saxons, les organismes représentatifs du personnel ont généralement été institués par voie d'accords entre les organisations professionnelles intéressées, tandis que dans la plupart des pays du continent européen, ils doivent leur existence à des mesures légales.

Il nous a semblé qu'il ne convenait d'exclure aucune des deux possibilités et qu'il était donc préférable de laisser aux pays le choix du mode d'institution des organismes représentatifs du personnel.

Enfin, les fonctions des organismes représentatifs du personnel varient considérablement d'un pays à un autre, puisqu'elles vont d'un simple contrôle des lois sociales jusqu'à la participation effective à l'organisation de la production.

La formule: « coopération 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 » semble suffisamment compréhensive pour couvrir toutes les formes de collaboration.

26. Le paragraphe 26, qui tend à définir la collaboration sur le plan des industries, dispose que 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'accords 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.

Ici encore, le Bureau a tenu à se conformer à la situation de fait et a, partant, réservé la possibilité d'instituer les commissions mixtes soit par voie d'accords entre les organisations professionnelles, soit par voie législative.

Les pouvoirs de ces organismes varient considérablement selon le statut légal des industries en questions : purement consultatives dans certains pays, elles sont appelées, dans d'autres pays, à participer directement au contrôle et à la gestion des industries nationalisées. La formule : « mission de coopérer à la solution des problèmes sociaux, techniques et économiques de l'industrie ou du commerce intéressé » semble, ici encore, devoir couvrir toutes les initiatives.

27. Le paragraphe 27 invite les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail à examiner l'opportunité d'instituer des organismes de collaboration sur le plan national (tels que, par exemple, 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.

L'institution d'organismes de collaboration sur le plan national ne peut résulter (comme dans les deux exemples examinés ci-dessus) de libres accords conclus entre les organisations d'employeurs et de salariés, mais bien d'une initiative prise par les autorités publiques. Et c'est pour cette raison que le paragraphe 27 s'adresse directement aux Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Nous avons déjà noté que l'ampleur de la collaboration sur le plan national a des chances de varier selon le degré de responsabilité que l'Etat est amené à assumer dans la direction et le contrôle de l'économie nationale.

Toutefois, la nécessité même d'une association de plus en plus étroite des pouvoirs publics et des organisations professionnelles à l'élaboration et à l'application des mesures économiques et sociales se trouve aujourd'hui généralement reconnue, et les gouvernements et les parlements de nombreux pays ont effectivement tenu à s'entourer des avis d'organismes spécialisés, dans lesquels les organisations d'employeurs et de travailleurs sont directement représentées.

CHAPITRE IV

TEXTES SOUMIS A LA CONFÉRENCE

Projet de résolution concernant la liberté syndicale et les relations industrielles

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 intéressées 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 lock-outs 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.

**Liste des points pouvant servir de base de discussion
à la Conférence**

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 intéressées 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.*

ANNEXES

ANNEXE A

I. Projet de résolution soumis par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1. 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.

2. De telles atteintes au droit syndical peuvent illustrer la persistance, dans certains pays, 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.

3. Le syndicalisme, lorsque aucun obstacle ne vient entraver son évolution naturelle, tend à dépasser les intérêts particuliers de ses membres pour devenir de plus en plus le porte-parole de l'intérêt général. Cet aspect de l'évolution se manifeste également dans les programmes de réorganisation économique formulés par les syndicats ouvriers dans la plupart des pays. Se basant sur l'idée généralement admise que l'exercice du droit de propriété est une fonction sociale, le syndicalisme, représentant des producteurs, insiste sur la nécessité de faire participer toujours davantage la collectivité à la direction générale de l'économie.

4. Dans le domaine social, le rôle des syndicats est encore plus important. Ils concluent des conventions collectives qui peuvent être étendues à l'ensemble des salariés de la profession ou de la nation, c'est-à-dire même à ceux qui ne sont pas membres de ces organisations. Les syndicats reçoivent ainsi, dans certains cas, un pouvoir de réglementation. Ils participent aussi, dans un grand nombre de pays, au contrôle, à la gestion des entreprises et même aux activités

de l'Etat ; c'est ainsi qu'ils participent : à la préparation de la législation sociale par des conseils consultatifs, des conseils de travail et des conseils économiques, à l'application de la législation sociale, en gérant les institutions de sécurité sociale, en collaborant aux organismes d'inspection, aux institutions de conciliation et d'arbitrage et aux tribunaux du travail, en surveillant le placement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la réglementation des prix, etc.

5. Ainsi, en temps de guerre, comme dans la paix, les Etats font appel aux organisations syndicales en vue d'introduire plus de justice dans leur régime social, une efficacité plus grande et une organisation plus rationnelle dans leur système économique. La garantie d'une évolution pacifique conforme aux faits et au développement démocratique ne peut être assurée que de cette manière. Si, par exemple, on met les salariés dans l'impossibilité de conclure des conventions collectives, les travailleurs ne peuvent plus redresser les torts qui leur sont faits que par la cessation collective du travail et par l'agitation.

6. Cette évolution, qu'il s'agit de garantir et de généraliser, n'est que l'expression du principe démocratique, suivant lequel la politique sociale et économique doit être déterminée avec la participation des intéressés, c'est-à-dire des producteurs. Ce principe est d'autant plus valable que la guerre pour la victoire de la démocratie et de la liberté a été menée à bonne fin avec le concours actif de la classe ouvrière et grâce à ses sacrifices. Déjà, la victoire des Nations Unies a provoqué partout un essor du syndicalisme qui est indissolublement lié au progrès social et au développement des libertés populaires.

7. Le syndicalisme moderne joue à l'intérieur de l'Etat un rôle de plus en plus important. Mais ce rôle ne pourra être efficace et n'aura de valeur pour la collectivité que si le mouvement syndical conserve son indépendance, son autonomie et son caractère spontané. Il convient donc que la mainmise de l'Etat sur les syndicats et sur le mouvement ouvrier ne puisse s'effectuer par des moyens tels que : nomination des organes directeurs et des cadres par les pouvoirs publics, ingérence de ces derniers à tout autre titre dans le fonctionnement des syndicats.

8. D'autre part, tout empêchement à la fédération des organisations syndicales sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, nationalement et internationalement, constitue une atteinte très grave à la liberté syndicale. En effet, la notion d'organisation est à la base même du mouvement syndical, qui, de par sa nature, tend à s'intégrer dans des ensembles de plus en plus vastes. La pratique syndicale de tous les pays est décisive dans ce sens et tout effort contraire ne pourrait tendre qu'à ressusciter un corporatisme condamné par les faits.

De plus, l'évolution du syndicalisme déborde les frontières nationales et se manifeste avec une égale intensité sur le plan international.

9. Dès la fin de la première guerre mondiale, la Conférence de la paix a insisté sur la nécessité de l'organisation de la classe ouvrière. Celle-ci a participé, par l'intermédiaire de ses représentants, à une série de conférences et d'organisations internationales et ainsi la personnalité internationale des organisations ouvrières est devenue une réalité incontestable.

10. Il convient de signaler l'action entreprise par la F. S. M. après la deuxième guerre mondiale en vue d'aider à l'organisation

syndicale dans les pays libérés ou vaincus, action qui constitue un des facteurs les plus importants d'une généralisation de la démocratie sur le terrain politique, social et économique et dont l'effet bien-faisant a été reconnu par les gouvernements intéressés.

11. Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution que nous avons fait ressortir à la fois sur le plan national et sur le terrain international n'a fait que se consolider. Déjà des rapports confiants ont été établis entre le Conseil économique et social et la Fédération syndicale mondiale.

12. D'autre part, d'après l'article 1 (3) de leur Charte, les Nations Unies se proposent comme un de leurs buts la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. La même idée est reprise par les articles 55 e) et 62 de la Charte. Or, la réalisation de cet objectif suppose la généralisation et l'affermissement du syndicalisme sur le plan national et international.

13. Une coopération effective en matière économique et sociale n'est possible qu'avec le concours des masses populaires, auxquelles il faut assurer toujours plus de bien-être et dont les éléments les plus conscients sont organisés au sein des syndicats.

La reconnaissance du droit syndical et l'usage de ce droit sans entraves et sans contestation doivent permettre le plein développement des activités syndicales. Celles-ci peuvent amener les organisations syndicales, dans chaque pays, à coopérer à l'établissement et à l'application de la législation sociale. De ce droit social progressiste, affirmant les possibilités constructives du syndicalisme, peut naître un droit nouveau, celui qui permet aux syndicats d'accéder à la détermination des politiques économique et sociale dans chaque nation.

14. Les mouvements inorganisés, spontanés, anarchiques, peuvent être dangereux pour la paix intérieure de chaque pays. Si l'on désire établir une coopération internationale effective, il faut arriver à une pacification, à la consolidation du régime démocratique à l'intérieur de chaque Etat.

15. 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.

* * *

Sur la base des considérations qui précèdent, la F. S. M. soumet au Conseil économique et social, la résolution suivante :

- I. Le droit syndical est reconnu comme un droit inviolable dont bénéficient les travailleurs salariés pour la défense des intérêts professionnels et sociaux.

- II. 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.
- III. Rien ne doit empêcher les organisations syndicales de se fédérer sur le plan professionnel et interprofessionnel, localement, régionalement, nationalement et internationalement.
- IV. Toute législation restrictive aux principes ci-dessus énoncés est contraire à la coopération économique et sociale définie par la Charte des Nations Unies.
- V. 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 susmentionnés se trouvent être violés, la Commission procédera aux enquêtes nécessaires et émettra des recommandations au Conseil économique et social sur les mesures à prendre.

II. Mémoire et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

1) La Fédération syndicale mondiale a, le 28 avril 1947, fait distribuer aux membres du Conseil économique et social le document E/C.2/28. Ce dernier renferme le texte d'un projet de résolution concernant les garanties d'exercice et de développement du droit syndical.

2) Dans le document E/CT.2/2, distribué le 20 août 1946 aux membres du Conseil, la Fédération américaine du travail a présenté un projet de « déclaration internationale des droits », où elle a repris, entre autres, les points fondamentaux soulevés par la Fédération syndicale mondiale. C'est ainsi qu'elle a demandé dans son projet que l'on adopte les dispositions suivantes comme partie intégrante de la « déclaration internationale des droits » :

IV

DROITS FONDAMENTAUX DE L'HOMME

Tant que les peuples ne seront pas à l'abri de la menace de la tyrannie que font peser sur eux les bureaucrates absolutistes, ou les dictateurs, et tant qu'ils ne seront pas à l'abri du besoin, il ne pourra exister de démocratie politique ou économique au sein des nations, ni de relations justes et de paix durable entre ces nations.

Ce n'est qu'en supprimant les maux politiques, économiques et sociaux, et les inégalités qui l'affligent, que l'humanité pourra atteindre le degré de civilisation auquel elle tend depuis si longtemps et où régneront véritablement la paix et l'abondance.

C'est dans cet esprit que la Fédération américaine du travail propose au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations

Unies, d'élaborer une déclaration internationale des droits, qui fera partie intégrante du traité de paix général, et qui liera tous les signataires. Nous proposons que cette déclaration internationale des droits comporte les dispositions suivantes :

1. Tout être humain, sans considération de race, de couleur, de religion, de sexe ou de nationalité, a le droit d'exercer son activité et de poursuivre son progrès spirituel dans la liberté et la dignité.

2. La liberté d'expression et la liberté d'association sont essentielles au maintien des libertés fondamentales et à la poursuite du progrès matériel et spirituel de l'humanité. Ces droits doivent être considérés comme inviolables, aussi bien par ceux qui s'opposent à un parti au pouvoir ou à un régime existant à un moment donné que par ceux qui le soutiennent.

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.

3. Le droit de s'organiser et de travailler en vue d'une répartition toujours plus équitable du revenu et de la richesse de la nation, et le droit de lutter pour l'amélioration des conditions matérielles et morales du peuple, de la santé, de la protection contre les souffrances causées par le chômage, les accidents, la maladie et la vieillesse, doivent être considérés comme inaliénables.

Les conditions de travail dans la grande industrie moderne exigent tout spécialement que les travailleurs possèdent un système efficace de législation sociale prévoyant des salaires minima, une limitation des heures de travail, l'interdiction d'employer des enfants, des soins médicaux convenables, des assurances contre les accidents, le chômage et la vieillesse, ainsi que toutes autres mesures essentielles tendant à assurer à la population une protection sociale réelle.

4. Le relèvement du niveau de vie des travailleurs dans le monde entier. Le moyen le plus efficace d'activer la reprise de la production et le développement international des marchés, consiste à augmenter, dans chaque pays, le pouvoir d'achat de la grande masse de la population.

5. La liberté de religion et le droit de pratiquer les cultes religieux sont indispensables dans une société véritablement démocratique.

6. Le droit d'asile doit être garanti par toutes les nations. Aucun être humain ayant quitté un pays dont il désapprouve le régime politique ne doit être obligé à retourner dans des territoires dépendant de ce régime.

7. Le droit d'émigrer ou de quitter de façon temporaire ou permanente un pays, doit être garanti à tout citoyen qui désire le faire, sous la seule réserve des lois d'émigration du pays dans lequel il désire se rendre.

8. La liberté d'opinion et d'expression doit être garantie, ainsi que la faculté de prendre connaissance, en toute liberté, des opinions exprimées par les autres.

9. C'est dans la mesure où les peuples de tous les pays connaîtront et comprendront mieux le monde, que les différences et malentendus qui séparent les peuples et les nations pourront être atténués. Il est nécessaire, en conséquence, d'assurer le droit et le libre accès à toutes

informations, d'ordre scientifique, économique, social, religieux et politique, ainsi que l'échange de ces informations, le progrès des connaissances, le développement des relations culturelles, la pleine liberté de communication des nouvelles par la radio et la presse.

10. La servitude imposée, quelles que soient sa nature, sa forme et son apparence, doit être déclarée illégale et supprimée par toutes les nations et tous les peuples.

11. Les hommes doivent être à l'abri des arrestations, détentions, perquisitions et confiscations arbitraires; ils doivent jouir de garanties juridiques en cas d'arrestation ou d'accusation; ils doivent être assurés d'un jugement public équitable devant un jury ou un tribunal compétent et impartial, constitué conformément à la procédure judiciaire normale; le droit d'« habeas corpus » doit leur être garanti; il doit être interdit de leur infliger des peines arbitraires.

12. Le respect, au-dessus de toutes autres considérations, de la personne humaine et de ses conditions de vie doit être un principe directeur de toute conception des droits de l'homme. C'est pourquoi les droits énumérés ci-dessus ne peuvent avoir une signification tangible et recevoir une application pratique que :

a) si tous les êtres humains jouissent d'une sécurité véritable et ne font pas l'objet, de la part du gouvernement ou du parti au pouvoir, de distinctions arbitraires fondées sur la race, la couleur, la religion ou les opinions politiques;

b) s'il est interdit de procéder à la mobilisation ou la militarisation en temps de paix des ouvriers qui font grève ou protestent contre des conditions de travail qu'ils estiment injustes ou peu satisfaisantes;

c) si toutes les différences de traitement basées sur des raisons économiques ou politiques ainsi que la punition des délits relatifs aux opinions politiques ou religieuses et à l'exercice des cultes sont supprimées; la menace de camps de concentration ou de travail comme sanction pour les personnes d'opinions différentes de celles des autorités gouvernementales ou du parti politique prépondérant, doit disparaître complètement;

d) si, sous réserve des exigences de la morale et de la décence, toute censure de livres, de la presse, de la radiodiffusion et de l'art est abolie.

e) Les peuples ne doivent pas être soumis à la terreur d'une surveillance de police secrète, de l'arrestation ou de la torture. Ceci ne peut être réalisé que par la suppression de toute police politique et des camps de concentration dans tous les pays.

3) Les propositions ci-dessus de la Fédération américaine du travail protègent d'une façon fondamentale les droits des syndiqués et de leurs organisations. La Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social, à qui ces propositions ont été soumises, les a examinées puis renvoyées au Comité de rédaction chargé de rédiger une déclaration internationale des droits.

4) Sans aucun doute, de nombreux problèmes qui intéressent les travailleurs en général ou plus particulièrement les organisations syndicales et professionnelles, ne rentrent pas dans le cadre du man-

dat donné à la Commission des droits de l'homme. L'Organisation des Nations Unies a, dans l'article I de l'accord qu'elle a conclu avec l'Organisation internationale du Travail (document A/72), reconnu celle-ci comme étant « une institution spécialisée investie de la responsabilité de prendre des mesures appropriées aux termes de son instrument fondamental pour l'accomplissement des objectifs prévus à cet instrument ». Le mandat dont l'Organisation internationale du Travail se trouve investie est indiqué aux articles 10, 19, 20, 21 et 35 de sa Constitution (*Constitution et Règlements*, Montréal, 1946).

5) Le Conseil économique et social est donc tout à fait justifié à demander à l'Organisation internationale du Travail de se livrer à une enquête sur les conditions de travail qui existent dans les divers pays Membres de l'Organisation des Nations Unies, pour savoir d'abord comment un travailleur jouit de ses droits de constituer des organisations syndicales ou de se syndiquer, à l'abri de toute ingérence ou de coercition de la part des pouvoirs publics ; ensuite jusqu'à quel point, si le cas se présente, les pouvoirs publics dominent ou contrôlent l'activité des organisations syndicales ; et enfin, si les travailleurs se trouvent individuellement victimes d'actes de coercition dans leurs rapports avec leurs organisations syndicales. En se servant de ces enquêtes comme point de départ, l'Organisation internationale du Travail devrait être chargée de prendre toute mesure susceptible de mettre un terme à des pratiques qui nient d'une façon fondamentale aux travailleurs leurs droits individuels, à leurs organisations leurs droits collectifs.

6) La Fédération américaine du travail, après les avoir examinées en détail, propose d'amender comme suit les propositions soumises par la Fédération syndicale mondiale au Conseil économique et social :

PROJET DE RÉSOLUTION

I. Le Conseil économique et social, conformément à l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, recommande à l'Organisation internationale du Travail de s'occuper à bref délai de la manière dont sont respectés les droits syndicaux, en s'occupant notamment des questions suivantes :

- A) Jusqu'à quel point les travailleurs ont-ils le droit de constituer des organisations professionnelles ou syndicales, de s'associer ou de se syndiquer, en toute liberté, sans devoir subir d'ingérences ou de coercitions gouvernementales ?
- B) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres d'exécuter les décisions prises par leurs membres, sur le plan national, régional ou local, sans devoir subir d'ingérence de la part des pouvoirs publics ?
- C) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de choisir, d'élire ou de désigner des représentants dans leurs propres syndicats ?

- D) Jusqu'à quel point les syndicats sont-ils libres, sans devoir subir d'ingérence gouvernementale, de recueillir des fonds et d'en disposer soit comme leurs statuts le prévoient, soit comme leurs membres en ont expressément décidé ?
- E) Jusqu'à quel point les travailleurs ou leurs groupements sont-ils libres de se concerter avec d'autres travailleurs ou d'autres groupements, à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays ?
- F) Jusqu'à quel point les travailleurs syndiqués, qu'ils appartiennent à des organisations locales, régionales ou nationales, sont-ils libres de s'affilier à des organisations internationales, sans devoir subir ou redouter l'ingérence des pouvoirs publics ?
- G) Jusqu'à quel point les organisations professionnelles ou syndicales sont-elles libres de discuter avec les employeurs des membres qu'elles représentent, de conclure des conventions collectives et de participer à l'élaboration de ces dernières ?
- H) Jusqu'à quel point reconnaît-on et protège-t-on le droit des travailleurs et de leurs organisations de se mettre en grève ?
- I) Jusqu'à quel point les salariés et leurs syndicats sont-ils libres de recourir à l'arbitrage volontaire pour régler un conflit du travail, sans devoir craindre que les pouvoirs publics influencent ou dictent la décision à intervenir ?
- J) Jusqu'à quel point les travailleurs et leurs organisations ont-ils le droit de demander aux gouvernements de prendre, dans leur intérêt, des mesures législatives ou administratives ?
- K) Jusqu'à quel point les travailleurs sont-ils libres de se déplacer à l'intérieur du pays et d'émigrer ?
- L) Jusqu'à quel point les ouvriers sont-ils libres d'accepter, de garder ou de quitter un emploi à leur convenance, sans devoir subir de coercitions ou d'ingérences gouvernementales ?
- M) Jusqu'à quel point, si le cas se présente, des travailleurs se trouvent-ils soumis à un régime de contrainte ou d'esclavage, et comment un travailleur, à quelque nationalité, race, sexe, langue ou religion qu'il appartienne, est-il protégé contre l'éventualité de tels régimes ?
- N) Jusqu'à quel point les lois protègent-elles les conditions de travail et le bien-être des travailleurs et quels caractère et nature revêt cette protection ?

II. Le Conseil économique et social recommande en outre à l'Organisation internationale du Travail, de rédiger sur la foi du résultat des enquêtes ci-dessus mentionnées, des propositions dont les divers Etats seront ultérieurement saisis, à l'effet :

- a) d'incorporer, dans la Déclaration internationale des droits, les droits universellement reconnus ;
- b) de protéger les travailleurs et leurs organisations contre la violation, sur le plan professionnel ou syndical, de tout droit fondamental, et
- c) de prendre les mesures susceptibles de faire respecter de tels droits.

ANNEXE B

Principales publications du Bureau international du Travail concernant le droit syndical, les relations industrielles et la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs.

ETUDES ET DOCUMENTS

Série A (Vie sociale) :

- N° 27. *Les relations industrielles aux Etats-Unis*, par H. B. BUTLER (1927).
- N° 28 à 32. *La liberté syndicale* (1927-1930), 5 volumes :
- Vol. I : Etude internationale.
 - Vol. II : Grande-Bretagne, Etat libre d'Irlande, France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse.
 - Vol. III : Allemagne, Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Etats baltes, Danemark, Norvège, Suède, Finlande.
 - Vol. IV : Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie.
 - Vol. V : Etats-Unis, Canada, Amérique latine, Afrique du Sud, Australie et Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Japon.
- N° 33, 35, 38. *Etudes sur les relations industrielles* (1930, 1932, 1935), 3 volumes.
- N° 34. *La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail* (1933) :
- Partie I : Problèmes généraux de la conciliation et de l'arbitrage.
 - Partie II : La conciliation et l'arbitrage dans les divers pays.
- N° 36. *Les relations industrielles en Grande-Bretagne*, par J. H. RICHARDSON (1933).
- N° 39. *Les conventions collectives* (1936).
- N° 40. *Les tribunaux du travail* (1938).
- N° 43. *British Joint Production Machinery* (1944).

RAPPORTS

La liberté syndicale en Hongrie (Documents rapportés par la mission d'information du B. I. T., 1921).

Méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales (Conférence internationale du Travail, 26^{me} session, Genève, 1940).

La collaboration entre gouvernements-employeurs-travailleurs en temps de guerre (Conférence internationale du Travail, New-York, 1941).

Industrial Relations (Troisième Conférence du Travail des Etats d'Amérique Membres de l'O. I. T., Mexico, 1946).

Les relations industrielles dans les transports internes (Commission des transports internes, 2^{me} session, Genève, 1947).

En préparation ou sous presse

Enquête sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations des employeurs et des travailleurs.

Etudes sur les relations du travail et les méthodes de collaboration dans différents pays (par exemple, France, Pologne, Tchécoslovaquie).

Rapports sur les relations du travail et la coopération entre employeurs et travailleurs dans différentes industries (par exemple, fer et acier, industries mécaniques, industrie textile, bâtiment et travaux publics, production et raffinage du pétrole).

Rapport du Directeur général à la Conférence de New-Delhi (chapitre relatif aux relations industrielles).

Les organismes patronaux-ouvriers dans l'industrie aux Etats-Unis pendant la guerre.

DOCUMENTATION GÉNÉRALE

La *Revue internationale du Travail* analyse d'une façon continue la législation et la pratique en matière de droit syndical, de relations du travail, d'organisation sociale et économique, etc.

La *Série législative* publie depuis 1920 les principaux textes de loi relatifs aux mêmes sujets.

Le *Recueil international de jurisprudence du travail* a publié, de 1925 à 1938, pour certains pays importants (Etats-Unis, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie), les principaux arrêts judiciaires interprétant la législation du travail (droit syndical, conventions collectives, conciliation et arbitrage, tribunaux du travail, organisation sociale et économique, etc.).
