

RAPPORT VII

Conférence internationale du Travail

TRENTE ET UNIÈME SESSION

SAN-FRANCISCO, 1948

**LIBERTÉ SYNDICALE
ET PROTECTION DU DROIT
SYNDICAL**

Septième question à l'ordre du jour

GENÈVE

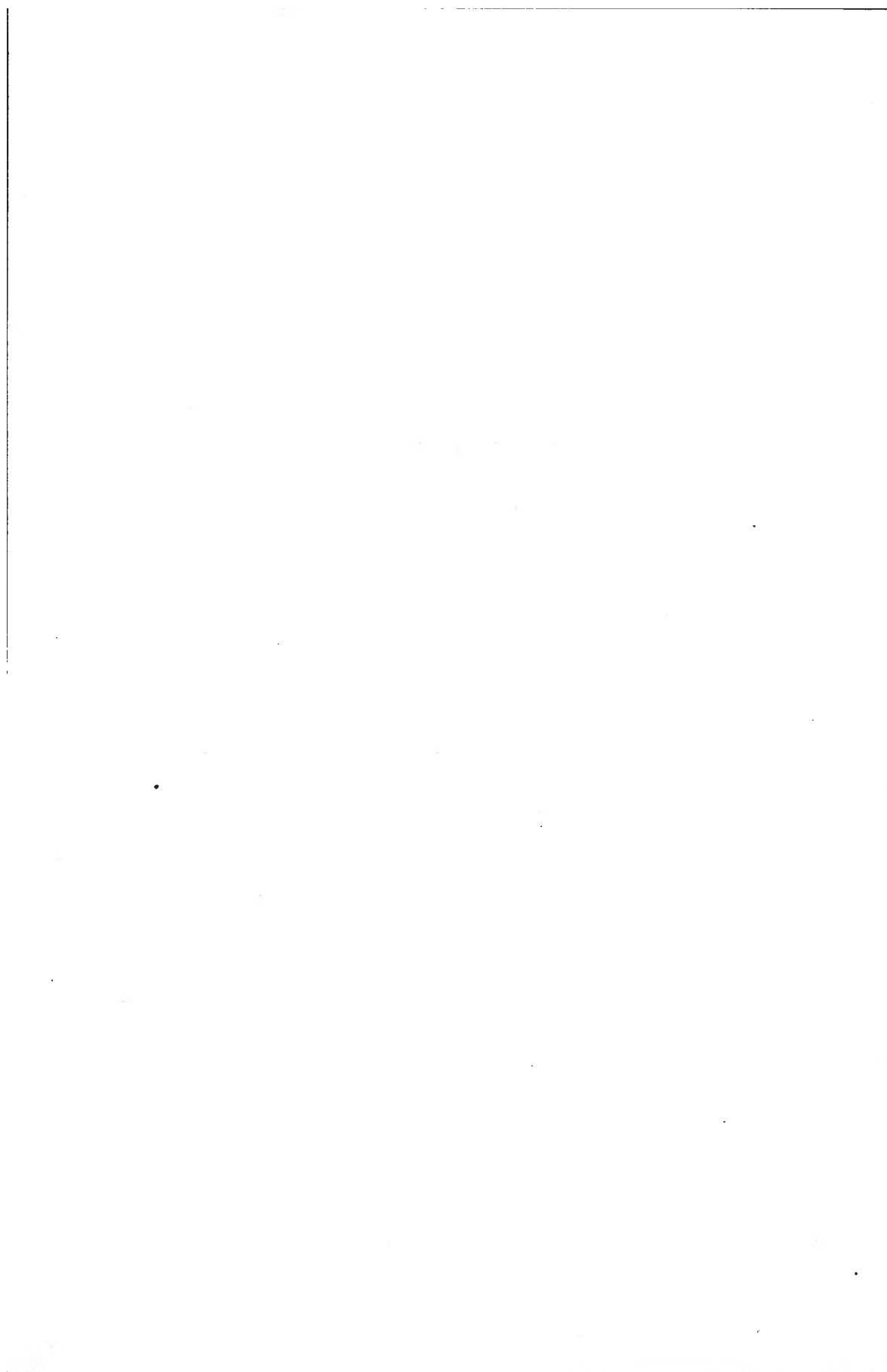
Bureau international du Travail

1948

IMPRIMERIES POPULAIRES, GENÈVE (SUISSE)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER :	
<i>Réponses des gouvernements</i>	8
CHAPITRE II :	
<i>Analyse des réponses des gouvernements</i>	64
CHAPITRE III :	
<i>Conclusions</i>	88
CHAPITRE IV :	
<i>Texte proposé :</i>	
<i>Projet de convention concernant la liberté syndicale et</i> <i>la protection du droit syndical</i>	104



INTRODUCTION

La Conférence internationale du Travail a décidé, à sa 30^{me} session, d'inscrire à l'ordre du jour de sa 31^{me} session (San-Francisco, juin-juillet 1948) les questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, en vue d'un examen selon la procédure de simple discussion.

Conformément au paragraphe premier de l'article 31 du Règlement de la Conférence, le Bureau a adressé un rapport sommaire ainsi qu'un questionnaire aux gouvernements en leur demandant de lui faire parvenir les réponses au plus tard le 1^{er} décembre 1947¹.

D'après le paragraphe 2, alinéa premier, du même article 31, le Bureau doit rédiger, sur la base des réponses des gouvernements, un rapport définitif contenant éventuellement un ou plusieurs projets de convention ou recommandation.

Comme la question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dix-huit mois avant l'ouverture de sa 31^{me} session, ce rapport, conformément à l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 31 du Règlement — adopté par la Conférence lors de sa 30^{me} session — doit être remis aux gouvernements dans un délai fixé par le Conseil d'administration ou, dans des circonstances exceptionnelles, arrêté par le Bureau du Conseil, d'accord avec le Directeur général. En vertu de cette dernière disposition, il a été convenu que le rapport définitif devra parvenir aux gouvernements le 15 février 1948.

A la date du 25 janvier 1948, le Bureau avait reçu les réponses des gouvernements suivants : Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Equateur, Finlande, France, Hongrie, Inde, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Union sud-africaine.

Afin d'être en mesure de faire parvenir le rapport assez tôt aux gouvernements pour permettre à ceux-ci de procéder aux consultations nécessaires avant le départ de leurs délégations, le Bureau n'a pu tenir compte, pour la préparation du présent rapport, que des réponses des gouvernements mentionnés ci-dessus. Les réponses qui lui parviendraient ultérieurement seront reproduites dans un bref rapport supplémentaire.

¹ Cf. Conférence internationale du Travail, 31^{me} session, San-Francisco, 1948 : *Liberté syndicale et protection du droit syndical, Questionnaire* (Genève, 1947).

Avant d'aborder l'examen des réponses des gouvernements, il est nécessaire de rappeler très brièvement les suites qui ont été données aux décisions prises à la dernière session de la Conférence par les organismes intéressés des Nations Unies.

LA QUESTION DE LA LIBERTÉ SYNDICALE DEVANT LES NATIONS UNIES

La Conférence se rappellera que la question de la liberté syndicale et des relations industrielles a été portée devant l'Organisation internationale du Travail sur demande du Conseil économique et social et en application de l'accord intervenu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail ¹.

Dans la résolution par laquelle le Conseil économique et social avait saisi l'Organisation internationale du Travail de ces problèmes ², le Conseil avait exprimé le désir de recevoir, lors de sa prochaine session, un rapport de l'Organisation internationale du Travail sur les suites qui auraient été données à sa demande.

Déférant à ce désir, l'Organisation internationale du Travail saisit le Conseil économique et social, immédiatement après la clôture de la 30^{me} session de la Conférence, en juillet 1947, d'un rapport qui reproduisait notamment les décisions prises à l'unanimité par la Conférence sur la liberté syndicale ³.

Le rapport du Bureau a fait l'objet d'une discussion approfondie de la part du Conseil économique et social, le 8 août 1947, au cours de sa cinquième session qui eut lieu à New-York ⁴.

L'organisation internationale du Travail était représentée à cette session par une délégation tripartite du Conseil d'administration comprenant M. David A. Morse (membre gouvernemental des Etats-Unis), M. H. W. Macdonnell (membre adjoint du groupe des employeurs) et M. Paul Finet (membre du groupe des travailleurs) remplaçant M. Jouhaux, et par M. Jef Rens, sous-directeur général du Bureau international du Travail.

En conclusion de ses débats, le Conseil économique et social adopta, par 15 voix contre 2 et 1 abstention, la résolution suivante :

¹ Cf. Conférence internationale du Travail, 30^{me} session, Genève, 1947, Rapport VII : *Liberté d'association et relations industrielles*, pp. 1-12.

² *Op. cit.*, p. 1.

³ Cf. B. I. T. : *Décisions concernant la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la 30^{me} session de la Conférence internationale du Travail le 11 juillet 1947 et Discours prononcés le 11 juillet 1947 devant la Conférence par M. Léon Jouhaux, rapporteur, et par M. Louis Cornil, rapporteur adjoint de la Commission de la liberté d'association* (Genève, 1947).

⁴ Cf. NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : E/533, etc.

Le Conseil économique et social,

Ayant reçu le rapport transmis par l'Organisation internationale du Travail en réponse à la demande que lui avait faite le Conseil, lors de sa quatrième session, d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Organisation internationale du Travail les mémorandums relatifs aux droits syndicaux, présentés au Conseil par la Fédération syndicale mondiale et l'American Federation of Labor, et de soumettre un rapport à l'examen du Conseil économique et social lors de sa prochaine session,

Prend acte du rapport et se déclare satisfait des mesures prises ou envisagées par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine où sa compétence est reconnue,

Décide :

a) De reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail;

b) D'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter rapidement un ou plusieurs accords internationaux;

c) De transmettre le rapport à l'Assemblée générale;

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

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

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

Invite le Secrétaire général à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

Conformément au paragraphe c), de cette résolution, le rapport de l'Organisation internationale du Travail a été transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies dont la seconde session ordinaire s'est ouverte le 16 septembre 1947, à New-York.

L'Organisation internationale du Travail était représentée à cette session par une délégation tripartite du Conseil d'administration comprenant son président, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, le vice-président employeur, M. J. D. Zellerbach, et le vice-président travailleur, M. Léon Jouhaux, et par le Directeur général.

L'Assemblée générale référa la question à sa troisième Commission (Commission des questions sociales, humanitaires et culturelles) qui en saisit à son tour une sous-commission spécialement constituée pour harmoniser les diverses propositions présentées par un certain nombre de délégués.

Sur rapport de la sous-commission, la troisième Commission adopta, par 31 voix contre 5 et 6 abstentions, une résolution à soumettre à l'Assemblée. Après une longue discussion ¹, l'Assemblée adopta avec de légères modifications, par 45 voix contre 6 et 2 abstentions, la résolution soumise par la troisième Commission.

Le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée est le suivant :

L'Assemblée générale,

Prenant acte de la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social adoptée au cours de sa quatrième session, par laquelle il a été décidé de transmettre les points de vue de la Fédération syndicale mondiale et de l'American Federation of Labor sur les « garanties d'exercice et de développement du droit syndical » à la Commission des droits de l'homme, « pour qu'elle étudie les aspects qui pourraient trouver place dans la Déclaration des droits de l'homme »;

Prenant acte également de la résolution 84 (V) dudit Conseil, adoptée au cours de sa cinquième session, par laquelle il a été décidé de transmettre à l'Assemblée générale des Nations Unies le rapport de l'Organisation internationale du Travail intitulé « Décisions relatives à la liberté d'association adoptées à l'unanimité par la trentième session de la Conférence internationale du Travail le 11 juillet 1947 », de reconnaître les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail et d'inviter l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales;

Approuve les deux résolutions;

Considère que la liberté syndicale d'association, droit inaliénable, est, ainsi que d'autres garanties sociales, essentielle à l'amélioration de la vie des travailleurs et à leur bien-être économique;

Déclare qu'elle fait siens les principes énoncés par la Conférence internationale du Travail en ce qui concerne les droits syndicaux ainsi que les autres principes dont l'importance pour le monde du travail a déjà été reconnue et qui sont mentionnés dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et dans la Déclaration de Philadelphie, et, en particulier, l'alinéa a), de la section II et les alinéas a) à j) de la section III de la Déclaration de Philadelphie ²;

Décide de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail à la Commission des droits de l'homme aux mêmes fins que celles exprimées par la résolution 52 (IV) du Conseil économique et social; et

Recommande à l'Organisation internationale du Travail, sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté d'association, l'étude du contrôle de leur application pratique.

¹ Cf. NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE : A/C. 3/166, etc. et A/144, etc.

² Les alinéas a) à j) de la section III de la Déclaration de Philadelphie sont reproduits en annexe à la résolution.

L'importance des résolutions adoptées, tant par le Conseil économique et social que par l'Assemblée des Nations Unies, n'échappera certainement pas à l'attention de la Conférence.

Il importe de souligner, en premier lieu, que le Conseil économique et social ainsi que l'Assemblée « se sont déclarés satisfaits des mesures prises ou envisagées par l'Organisation internationale du Travail dans le domaine où sa compétence est reconnue ». Ainsi, la compétence propre de l'Organisation internationale du Travail, dans le domaine de la réglementation du droit syndical et des relations industrielles, a été formellement reconnue par les diverses instances des Nations Unies.

En second lieu, le Conseil économique et social et l'Assemblée des Nations Unies ont déclaré faire leurs les principes énoncés en matière de liberté syndicale par la Conférence internationale du Travail et ont, partant, invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre ses efforts en vue d'adopter une ou plusieurs conventions internationales.

Cette consécration officielle, par l'Organisation des Nations Unies, des décisions prises à sa 30^{me} session par la Conférence internationale du Travail, ajoute à leur caractère d'universalité puisqu'elle y associe un certain nombre de pays membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas encore, à l'heure actuelle, membres de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil économique et social a exprimé à cette occasion à nouveau le désir de recevoir d'autres rapports sur les progrès de l'action entreprise dans ce domaine par l'Organisation internationale du Travail.

En troisième lieu, le Conseil économique et social et l'Assemblée des Nations Unies ont mis en relief l'importance du problème du contrôle international sur l'application effective de la liberté syndicale.

Rappelons à ce propos que, conformément aux suggestions faites à cet effet par la Fédération syndicale mondiale et la Fédération américaine du travail, la 30^{me} session de la Conférence avait adopté une résolution concernant un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale ¹.

Dans cette résolution, la Conférence a reconnu qu'il s'agit là d'une question de la plus haute importance exigeant un examen attentif et détaillé et a, partant, invité le Conseil d'administration

¹ Cf. B. I. T. : *Bulletin officiel*, 31 juill. 1947, vol. XXX, n° 1, p. 71.

à examiner cette question sous tous ses aspects et à faire rapport à la Conférence lors de sa 31^{me} session, en 1948.

Le Conseil économique et social, dans sa résolution du 8 août 1947, tout en prenant acte que les propositions tendant à la création d'un organisme international chargé de défendre la liberté syndicale doivent être examinées par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail, a toutefois exprimé l'avis que la question de la mise en vigueur des droits — qu'il s'agisse des droits des individus ou de ceux des associations — pose des problèmes communs que l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail doivent examiner de concert. Le Conseil a par conséquent invité le Secrétaire général des Nations Unies à prendre telles dispositions qui permettront à l'Organisation internationale du Travail et à la Commission des droits de l'homme de collaborer dans l'étude de ces problèmes.

De son côté, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé à l'Organisation internationale du Travail, sur sa base tripartite, de poursuivre d'urgence, en collaboration avec les Nations Unies et conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail relative aux dispositions à prendre sur le plan international pour assurer les droits syndicaux et la liberté d'association, l'étude du contrôle de leur application pratique.

A la lumière des décisions prises par le Conseil économique et social et conformément à la résolution adoptée par la 30^{me} session de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration aura donc à examiner la question dans son ensemble afin de saisir, le moment venu, la Conférence et l'Organisation des Nations Unies de propositions concrètes à cet effet.

Enfin, l'Assemblée des Nations Unies a décidé de transmettre le rapport de l'Organisation internationale du Travail sur la liberté syndicale à la Commission des droits de l'homme.

Il importe de souligner à ce propos que la Commission des droits de l'homme, réunie à Genève en sa deuxième session du 2 au 17 décembre 1947, a fait figurer, parmi les buts que les associations peuvent poursuivre, les buts « syndicaux » qui n'étaient pas mentionnés dans le projet soumis par le comité de rédaction. Par contre, et compte tenu de la compétence propre de l'Organisation internationale du Travail en matière de réglementation du droit syndical, la Commission des droits de l'homme s'est abstenue de traiter ce problème dans le projet de pacte international des droits de l'homme.

La Conférence notera sans doute avec satisfaction qu'une collaboration particulièrement fructueuse entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail s'est établie à propos d'une question d'une importance vitale, pour les gouvernements aussi bien que pour les travailleurs et les employeurs de tous les pays du monde.

CHAPITRE PREMIER

RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

Remarques générales

AUTRICHE

On ne saurait concevoir aujourd'hui un régime démocratique sans la participation des associations d'employeurs et de travailleurs dans le domaine de la politique sociale et économique; ces associations sont les facteurs déterminants dont la collaboration libre de toute influence, objective, consciente et s'exerçant dans l'intérêt de la collectivité constitue la meilleure garantie d'un développement harmonieux du droit social et économique ainsi que de la paix sociale qui est nécessaire pour ce développement.

En Autriche, où le droit pour les travailleurs et les employeurs de former librement des syndicats est depuis des dizaines d'années un droit garanti par la Constitution (abstraction faite des dernières années du régime de dictature), tant le législateur que les administrateurs ont constamment attaché la plus grande importance à une collaboration étendue des associations de travailleurs et d'employeurs dans le domaine de la politique sociale et économique. Des progrès tout particuliers ont été réalisés en ce qui concerne le droit régissant les conventions collectives qui ont fait l'objet en 1946 d'une nouvelle réglementation répondant à la situation actuelle.

PAYS-BAS

En répondant aux questions contenues dans le Questionnaire, on a jugé comme allant de soi que la liberté syndicale, comme toutes les autres libertés, doit respecter les nécessités de l'ordre public telles qu'elles sont définies dans la législation nationale.

SUISSE

La Suisse s'honore d'être un pays où l'esprit de liberté est toujours vivant et ne saurait être étouffé. Nous attachons dès lors une importance très grande à la liberté syndicale, bien que le droit de coalition n'ait pas donné lieu chez nous à une réglementation étendue. Ce droit est ancré dans la Constitution fédérale; l'article 56 stipule que « les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat ». Toutefois, cette disposition constitutionnelle régit uniquement les relations entre le citoyen et l'Etat et ne protège donc pas la liberté d'association contre les atteintes que lui porteraient les particuliers. Dans ce dernier cas, le droit privé est applicable, en particulier les dispositions du Code civil suisse relatives à la protection de la personnalité (art. 27 et suivants) et celles du Code suisse des obligations concernant les obligations résultant d'actes illicites (art. 41 et suivants). Nous ajoutons encore que notre Code civil laisse une très grande liberté à la formation d'associations; il n'impose qu'un minimum d'exigences à cet effet.

Nous ajoutons que pour assurer plus efficacement encore le droit d'association, les autorités compétentes examinent actuellement un projet d'arrêté fédéral concernant la protection du droit d'association des employés et des ouvriers. En outre, il convient de remarquer que l'adoption récente par le peuple suisse (6 juillet 1947) de l'arrêté fédéral concernant les articles de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique (du 4 avril 1946) pourra avoir d'heureuses répercussions sur l'activité des associations. L'article 34 *ter*, *lit. b* de la Constitution confère dorénavant à la Confédération le droit de légiférer sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession.

UNION SUD-AFRICAINE

Dans l'étude de ce problème, il ne faut jamais perdre de vue que l'Organisation internationale du Travail se compose d'un grand nombre d'Etats Membres, de traditions et de pratiques nationales différentes et dont les populations sont loin d'avoir atteint le même

niveau de développement économique et social; ces différences se révèlent tantôt entre les populations de deux Etats Membres, tantôt entre la population d'un Etat Membre métropolitain et celle de ses territoires dépendants, tantôt enfin entre les différentes sections de la population du territoire d'un même Etat Membre.

En outre, quelques Etats ont des « constitutions » dans lesquelles certains principes se trouvent énoncés. Si l'on entreprend d'assurer le respect des droits fondamentaux par le moyen d'une ou de plusieurs conventions destinées à pourvoir à leur protection, on devrait avoir soin de prévoir, dans la mesure du possible, que le texte des conventions adoptées ne nécessitera pas, comme mesure préliminaire à la ratification de celles-ci, l'amendement de la constitution d'un Etat quelconque.

Ce que l'on désire ce sont les résultats qu'entraîneront l'adoption et la ratification subséquente de ces conventions, et on demande à l'Organisation internationale du Travail de ne pas perdre de vue, en étudiant cette question, les principes qui ont été énoncés dans la résolution adoptée par la Conférence de New-York, en 1941, sur le problème de la collaboration entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs; ces principes s'appliquent avec autant de force aux questions fondamentales de la liberté syndicale, de la protection du droit syndical et des conventions collectives, qui, toutes ensemble constituent la base sur laquelle une telle collaboration doit être construite.

La résolution est rédigée comme suit ¹ :

La Conférence,

.....

Reconnaît que les méthodes de collaboration varient de pays à pays et à l'intérieur d'un même pays, que des résultats positifs peuvent être le mieux atteints par le développement des expériences nationales, pourvu que la collaboration soit toujours fondée sur les principes énoncés plus haut et que soit observée la nécessité fondamentale d'une entière participation des organisations patronales et des organisations ouvrières au moyen de représentants qu'elles auront elles-mêmes désignés.

La lecture attentive des Rapports que le Directeur général a soumis à la Conférence lorsque celle-ci a antérieurement essayé de régler ces questions ainsi que des rapports et des comptes rendus des débats des diverses conférences régionales révèle que, si les droits fondamentaux doivent être clairement définis, toutes

¹ Cf. Rapport VII, *op. cit.*, p. 27.

conventions adoptées manqueraient cependant leur but et n'entraîneront aucun résultat positif à moins qu'elles ne s'appuient sur les expériences nationales.

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

1. *Estimez-vous que la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions ?*

2. *En cas de réponse affirmative à la question 1, estimez-vous que la Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale, l'autre sur la protection du droit syndical ?*

AUSTRALIE

1. Oui. La liberté syndicale associée au droit qu'ont les employeurs et les travailleurs de s'organiser est déjà fermement établie dans les mœurs de l'Australie. La proportion de la population travaillante déjà organisée en syndicats est estimée plus importante que dans n'importe quel autre pays du monde, sauf l'Union soviétique, et on peut se demander s'il serait même nécessaire, à moins de circonstances exceptionnelles, de protéger ce droit en Australie. L'adoption d'une réglementation internationale n'apporterait aucun changement à la situation existant en Australie, à part des changements de pure forme, mais dans d'autres pays la réglementation internationale peut avoir une valeur pratique en favorisant la liberté syndicale et la protection des syndicats.

2. Si la réglementation internationale doit s'occuper tant de la protection du droit syndical que de la liberté syndicale, il serait préférable d'envisager une seule convention plutôt que deux conventions distinctes.

AUTRICHE

1. Vu l'importance de la « liberté syndicale » et de la « protection du droit syndical » telle qu'elle a été exposée dans l'introduction à la présente réponse ¹, il apparaît nécessaire de donner à la réglementation internationale de ces deux questions juridiques la forme d'une convention.

¹ Voir plus haut, sous « Remarques générales », p. 8.

2. La réglementation internationale des questions juridiques mentionnées sous le chiffre 1 devrait faire l'objet non pas de deux conventions distinctes, mais d'une seule convention. La protection du droit syndical est un complément nécessaire de la liberté syndicale, les deux questions juridiques sont si strictement liées entre elles et influent à tant d'égards l'une sur l'autre qu'il paraît opportun d'adopter une convention unique pour leur réglementation internationale.

BELGIQUE

1. Une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical devrait être adoptée par la Conférence sous la forme d'une convention.

2. Ces deux objets paraissent si intimement liés qu'il semble rationnel de n'envisager qu'une seule convention.

BULGARIE

1. Oui.
2. Oui.

CANADA

1. Oui.
2. Oui.

CHINE

1. Oui; la conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions.

2. Nous recommandons que la Conférence adopte une seule convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical parce que ces questions, bien qu'elles soient distinctes, sont cependant intimement liées l'une à l'autre.

DANEMARK ¹

1. Oui.
2. Non.

¹ Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement danois a communiqué au Bureau, sur chaque question, le point de vue de la Confédération des employeurs danois et de la Confédération des syndicats danois; il a indiqué qu'il se rangeait au point de vue exprimé par ces organisations en ce qui concerne les questions 1 à 4, 6 à 9 et 11 à 14. Les réponses à ces questions doivent donc être interprétées comme reflétant l'opinion commune du gouvernement danois et des organisations professionnelles.

EQUATEUR

1. Le gouvernement de l'Equateur estime que la réglementation internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical devrait faire l'objet d'une seule convention car ces deux questions sont étroitement liées entre elles.

2. On a indiqué qu'il ne devrait y avoir qu'une seule convention étant donné les liens étroits qui existent entre la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

1. Oui.

2. Oui.

La rédaction de la convention relative à la protection du droit syndical sera difficile du fait de la nécessité de la faire effectivement correspondre à des situations très variables tant du point de vue de la sécurité et des pouvoirs réels dont jouissent les organisations d'employeurs et de travailleurs que des moyens dont disposent actuellement les gouvernements des Etats membres pour protéger le droit syndical. Les problèmes qui résultent de cette diversité de situations ne devraient pas pouvoir entraver ou retarder l'adoption d'une convention fixant, dans sa nature même, le droit qu'il devrait être dans notre but de reconnaître et dont nous devrions protéger pleinement l'exercice.

FINLANDE

1. Oui.

2. La Conférence devrait adopter deux conventions distinctes qui devraient être discutées simultanément.

FRANCE

1. Oui.

2. Oui.

HONGRIE

1. Oui.

2. Il suffirait d'adopter une seule convention.

INDE

1. Oui.
2. La Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une concernant la liberté syndicale et l'autre la protection du droit syndical.

MEXIQUE

1. Oui.
2. Une seule convention sur la liberté syndicale suffit.

PAYS-BAS

1. La réponse à cette question n'est pas négative, mais on peut se demander si, à défaut d'un contrôle international effectif, la réalisation de ce louable principe sera pratiquement obtenue. L'expérience montre que les conditions qui existent dans un pays peuvent virtuellement conduire à la ruine de la liberté; en face de cette situation les conventions internationales, en tant que telles, ne présentent que peu d'utilité.
2. Si la suggestion contenue dans la réponse à la question 10 n'est pas adoptée, le sujet dont traitent les deux parties du Questionnaire pourrait être traité dans une seule convention.

ROYAUME-UNI

1. Oui, pourvu que la réglementation n'exige pas la promulgation d'une législation sur la liberté syndicale ou la protection du droit syndical lorsque cette liberté et ce droit sont actuellement reconnus par les lois ou sont assurés d'une manière satisfaisante par d'autres moyens.
2. Ces deux sujets pourraient être traités dans une seule convention.

SUÈDE

1. Oui.
 2. Le gouvernement suédois estime désirable que la liberté syndicale et la protection du droit syndical fassent l'objet d'une seule convention.
-

SUISSE

1. Etant donné que la liberté d'association constitue un des éléments des libertés fondamentales de la personne humaine, nous sommes d'avis que la liberté syndicale ainsi que la protection du droit syndical devraient être garanties par une réglementation internationale.

2. Nous pensons qu'une seule convention pourrait suffire à réunir les deux questions qui sont intimement liées l'une à l'autre. Peut-être pourrait-elle être complétée par une recommandation dans laquelle figureraient certains points qui ne peuvent pas être formulés de façon précise dans une convention.

UNION SUD-AFRICAINE

1. Non. Il est jugé préférable que la réglementation internationale prenne tout d'abord la forme de recommandations. Des conventions pourraient suivre ultérieurement, à la lumière de l'expérience que fourniraient les rapports sur les recommandations. Si, cependant, l'Organisation se prononce en faveur de conventions, on estime alors qu'il devrait y avoir deux ou plusieurs conventions, à moins qu'on ne prévoie une convention divisée en plusieurs parties, les Membres ayant la possibilité de ratifier seulement une ou plusieurs d'entre elles.

2. Sous la réserve de ce qui est dit en réponse à la question 1, la réponse est affirmative.

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution des organisations

3. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable,*

ou bien

b) *Estimez-vous qu'il serait préférable d'énumérer, à titre indicatif, les personnes devant bénéficier de la liberté syndicale et, partant,*

de prévoir que les employeurs et les travailleurs publics et privés, sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable ?

c) Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires ?

AUSTRALIE

3. a) Oui. Ceci a été et constitue encore la politique australienne tant dans les emplois publics que dans les emplois privés.

b) Non.

c) Oui.

AUTRICHE

3. a) et b) Il y aurait lieu de donner la préférence à la rédaction prévue sous le chiffre 3 b) du questionnaire, car les mots « sans distinction d'aucune sorte » pourraient, vu leur contenu trop général, se prêter à des interprétations divergentes et par suite aussi à une interprétation restrictive, de sorte qu'il y aurait lieu de redouter que lors de l'application de la convention par les Etats Membres, les catégories des personnes protégées ne soient définies différemment, et que par suite le but visé par la réglementation internationale ne soit pas pleinement atteint. La rédaction du chiffre 3 b) a l'avantage de déterminer nettement les catégories d'employeurs et de travailleurs auxquelles la convention doit s'appliquer.

Il va de soi que la constitution des associations de travailleurs et d'employeurs ne doit pas être subordonnée à une autorisation préalable. Mais cela ne doit pas empêcher le respect, lors de la constitution des associations, des dispositions réglementaires en vigueur dans les divers Etats. En Autriche, les associations tant de travailleurs que d'employeurs sont constituées conformément à la loi du 15 novembre 1867 (R.G.Bl. n° 134) sur le droit d'association, aux termes de laquelle le projet de constitution d'une association (syndicat) doit être annoncé par écrit à l'autorité administrative compétente (gouverneur de la province) avec communication des statuts. L'autorité administrative ne peut interdire la constitution

de l'association que dans un délai de quatre semaines à dater de l'annonce faite et seulement au cas où, en raison de ses objets ou de sa structure, l'organisation est contraire à la loi ou au droit ou constitue un danger pour l'Etat. Si l'autorité administrative ne prononce pas d'interdiction dans le délai de quatre semaines ou si elle déclare déjà avant l'expiration de ce délai, après examen des statuts qui lui ont été soumis, qu'elle n'interdit pas la constitution de l'association, celle-ci peut commencer à fonctionner. La décision d'interdiction de l'association peut être attaquée en appel dans les soixante jours devant le ministère de l'Intérieur. D'après les dispositions de la loi autrichienne sur les associations, pour constituer une association de travailleurs ou d'employeurs, il suffit donc, en principe, de faire une déclaration à cet effet à l'autorité administrative, mais il n'est pas besoin d'une autorisation préalable. Si les mots « sans autorisation préalable » n'admettaient pas l'obligation pour les associations de se conformer à des dispositions réglementaires comme celles qui sont indiquées ci-dessus, il faudrait, afin de ne pas rendre plus difficile la ratification de la convention, tenir compte de ce point grâce à l'insertion de dispositions complémentaires.

c) Vu le fait que dans beaucoup de pays les fonctionnaires sont placés, en vertu du droit régissant les services publics, dans une situation spéciale vis-à-vis de l'Etat et qu'en raison de leur situation certains fonctionnaires représentent souvent eux-mêmes le pouvoir de l'Etat, il paraît opportun de préciser dans la convention que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires.

BELGIQUE

3. a) Le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable, doit être garanti aux employeurs et aux travailleurs, sans distinction d'aucune sorte; il est le corollaire de la liberté syndicale dont le principe a été solennellement affirmé dans le Préambule à la partie XIII du traité de Versailles et proclamé à nouveau par la « Déclaration de Philadelphie » en 1944.

b) Voir réponse à a) ci-dessus.

c) La liberté syndicale étant admise pour les travailleurs quels qu'ils soient, il y a lieu de réserver, conformément à la décision de

18 LIBERTÉ SYNDICALE ET PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

la Conférence internationale de 1947, les questions d'application de ce principe, parmi lesquelles se trouvera nécessairement celle de l'exercice du droit de grève des fonctionnaires.

BULGARIE

- 3. a) Oui.
- b) Non.
- c) Oui.

CANADA

- 3. a) Oui.
- c) Nous estimons que la reconnaissance du droit d'association des fonctionnaires ne devrait pas impliquer la reconnaissance d'un droit de grève.

CHINE

3. Nous sommes d'accord sur a). Nous voudrions faire remarquer que ces organisations devraient être constituées conformément aux lois et règlements nationaux en la matière.

DANEMARK

- 3. a) Oui.
- b) Non.
- c) Oui.

EQUATEUR

3. a) Oui, pourvu qu'il ne s'agisse pas des employés publics qui doivent être soumis à cet égard aux législations nationales lesquelles, selon les circonstances, peuvent accorder, réglementer ou refuser ce droit.

b) On estime que ce droit doit être accordé et assuré intégralement, mises à part les réserves que chaque pays pourra formuler en ce qui concerne exclusivement les employés et les fonctionnaires publics comme on l'a indiqué dans la réponse ci-dessus.

c) Pour autant qu'on reconnaît à chaque pays le droit de légiférer en ce qui concerne le droit d'association des fonctionnaires publics, on estime que chaque pays doit également avoir la possi-

bilité de réglementer ou de refuser le droit de grève des fonctionnaires; la réglementation internationale ne doit donc préjuger en rien cette question.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

3. *a)* et *b)* Au lieu de dire que les employeurs et les travailleurs publics et privés devraient avoir le droit en question, nous estimons préférable d'indiquer d'une manière générale que les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit... L'expression « employeurs et travailleurs », si elle n'est pas suivie d'une restriction, comprendrait tant les employeurs et les travailleurs publics que les employeurs et les travailleurs privés; elle n'éliminerait pas un travailleur qui pourrait sembler ne pas rentrer exactement dans l'une des catégories de travailleurs publics ou de travailleurs privés; l'emploi de cette expression ne soulèverait aucune difficulté à cet égard.

De même, nous estimons préférable d'adopter une disposition générale contre les discriminations, plutôt que d'essayer d'énumérer les différentes sortes de discriminations qui devraient être interdites. Il serait regrettable que, sous prétexte de donner un contenu plus précis à la disposition contre les discriminations, nous limitions en réalité cette idée et omettions de prévoir des dispositions contre d'autres formes de discriminations qui pourraient se révéler susceptibles de menacer aussi sérieusement le droit de libre association.

La rédaction du paragraphe *a)* tendait à satisfaire le point de vue que nous approuvons. L'expression « les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte », pourrait cependant prêter à quelque équivoque; en effet, on ne voit pas clairement si elle signifie :

1) que l'on ne doit pas faire de distinction entre les droits des employeurs de constituer des organisations d'employeurs et de s'y affilier et les droits des travailleurs de constituer des organisations de travailleurs et de s'y affilier,

ou, 2) que, dans chacun des deux groupes, on ne doit, pour aucun motif que ce soit, établir des distinctions entre des travailleurs déterminés ou entre des employeurs déterminés.

Il est évident que c'est le second sens que l'on a eu en vue lorsque la rédaction proposée a été choisie. Nous proposons que l'ambiguïté actuelle soit supprimée, et nous pensons qu'il serait préférable de dire :

Les employeurs et les travailleurs sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques, et sans autre distinction, devraient avoir le droit inviolable de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable.

c) Oui.

Il existe actuellement dans des pays membres des restrictions relatives au droit de grève des fonctionnaires; elles s'appuient sur l'opinion que cette question pose des problèmes particuliers qui ne sont pas soulevés par la reconnaissance générale de la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Nous pensons que cette opinion a des raisons profondes et qu'il serait donc inopportun d'essayer de résoudre ce problème dans la convention.

FINLANDE

3. a) La réponse est affirmative, mais la liberté d'association devrait également s'entendre comme permettant aux employeurs et aux travailleurs de s'abstenir, s'ils le désirent, de s'affilier aux organisations. L'Etat et les municipalités ne devraient pas pouvoir faire partie des organisations groupant des employeurs privés.

b) Non.

c) Oui.

FRANCE

3. a) et b) La formule du paragraphe a) paraît préférable à celle du paragraphe b) en raison de sa généralité.

c) Oui. Il convient de rappeler à cet égard que la Constitution française prévoit que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Une réserve de cette nature pourrait être envisagée en l'occurrence.

HONGRIE

3. La réponse envisagée sous a) semble être préférable en raison de sa netteté qui exclut la possibilité de toute distinction. Il est de toute première importance, cependant, que les droits prévus par la convention ne soient assurés qu'aux organisations répondant

aux exigences de la démocratie. En outre, les organisations de travailleurs ne devront être mises au bénéfice de ces droits que si elles comprennent une proportion déterminée de travailleurs, cette proportion pouvant être fixée par la législation nationale. La disposition mentionnée au point c) devrait être insérée dans la convention.

INDE

3. a) Oui, mais la réglementation devrait montrer clairement que le droit de constituer des organisations et de s'y affilier devrait s'exercer conformément aux dispositions de la constitution nationale sur la liberté d'expression, le droit d'association et le droit de réunion.

c) Oui, mais il devrait être clairement établi que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires n'implique en aucune manière une reconnaissance directe ou indirecte de leur droit de grève.

MEXIQUE

3. a) Oui.

c) Non.

PAYS-BAS

3. a) Ce terme de l'alternative est préféré à 3 b).

c) Les questions relatives au droit de grève n'ont pas encore été examinées aux fins du projet de convention ; une disposition concernant le droit de grève ne devrait donc pas être incluse dans la convention.

ROYAUME-UNI

3. Une formule générale telle que celle qui est suggérée dans le paragraphe 3 a) est jugée préférable à une énumération telle que celle qui figure au paragraphe 3 b), pour les raisons qui sont exposées aux pages 7 et 8 du questionnaire. Cette disposition doit être rédigée de manière à préserver le droit des organisations de décider si elles accepteront ou non des demandes d'affiliation.

c) On ne voit pas bien en quoi la reconnaissance, dans une réglementation internationale, du droit syndical des fonctionnaires préjugerait la question de leur droit de grève, mais il n'y a aucune objection à l'inclusion d'une disposition établissant que la réglementation ne préjuge pas cette question.

STÈDE

3. a) Oui.

c) Etant donné que la question du droit de grève des fonctionnaires ne semble pas être directement reliée à celle du droit syndical, elle ne devrait pas être traitée dans la convention.

SUISSE

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

b) Une énumération telle qu'elle est prévue sous lettre b) ne serait jamais que limitative et risquerait de provoquer par la suite des discussions de nature à troubler la paix sociale.

Nous voudrions voir figurer sous la convention les deux droits : celui des employeurs et des travailleurs de s'associer et, en quelque sorte son corollaire, celui de ne pas s'associer. On nous dit, il est vrai, que la simple affirmation du droit de s'associer sauvegarde pleinement le droit de ne pas s'associer. Cependant, il nous semblerait utile que ce principe soit nettement formulé. Au demeurant, cette question a déjà fait l'objet de discussions au sein de la Commission de la liberté d'association l'été dernier à Genève.

c) Nous jugeons nécessaire de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires. La loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1937 dispose notamment que le droit d'association est garanti au fonctionnaire dans les limites fixées par la Constitution fédérale. Toutefois, il lui est interdit de se mettre en grève.

UNION SUD-AFRICAINE

3. Pour les raisons qui sont exposées ci-après en détail, on estime qu'une disposition sur ce sujet d'un projet de convention devrait être rédigé à peu près comme suit :

Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit, sans autorisation préalable, de constituer ou de s'affilier à des organisations destinées à la défense de leurs intérêts, en tant que tels et dont l'accès leur est ouvert, sous la seule réserve d'un certain minimum de prescriptions réglementaires de l'autorité nationale qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles;

c) que l'organisation ne participe pas à des activités qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec le but en vue duquel une telle organisation a été primitivement constituée, par exemple des activités politiques obligatoires.

On estime qu'en établissant des dispositions de cette nature, l'usage de mots tels que « inviolable » devrait être évité. Il est, en effet, possible d'interpréter ce mot dans un sens différent de celui que les parties contractantes ont en vue. D'une manière plus précise, il est inopportun d'utiliser une phraséologie générale et, par la suite, d'être amené à restreindre la portée des expressions que l'on emploie; c'est ce qui a été fait par exemple, dans la résolution adoptée à la 30^{me} session de la Conférence, lorsqu'il a été nécessaire d'exclure la disposition d'une convention collective stipulant l'affiliation obligatoire à une organisation déterminée. Cette obligation de l'affiliation semble être en contradiction avec l'expression « le droit inviolable... de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier ».

L'expression « constituer des organisations » est également trop large. Ce qu'on a eu apparemment en vue en adoptant les résolutions à la 30^{me} session, c'est de reconnaître le droit des travailleurs en tant que tels de constituer des « syndicats » pour protéger leurs intérêts de « travailleurs » et le droit des « employeurs » de constituer des « organisations d'employeurs » pour réglementer leurs relations avec leurs salariés. Le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations à d'autres fins devrait être le même que celui d'un citoyen ordinaire.

On pense que toute convention quelle qu'elle soit devrait concerner les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées sous l'angle de leur capacité de représenter les travailleurs et les employeurs en tant que tels. Elle devrait avoir pour but de défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs dans une entreprise, une industrie ou une profession déterminée et de réglementer les relations entre ces deux parties. Il semblerait désirable de préciser

ce à quoi l'on veut aboutir. L'expression *de leur choix* ne correspond pas à la réalité et devrait être supprimée. En réalité, des restrictions considérables sont imposées à ce droit de libre choix par les employeurs et les travailleurs qui appartiennent à ces diverses organisations. Le droit de choisir s'appliquerait également à la constitution de nouvelles organisations.

Il est absolument impossible d'accorder aux employeurs et aux travailleurs la liberté totale de constituer des organisations de leur choix lorsqu'ils le veulent et de la manière qu'ils veulent. Ce droit fondamental qu'ont les travailleurs et les employeurs de s'associer pour défendre et protéger leurs intérêts respectifs doit être maintenu, mais une réglementation adéquate est nécessaire si l'on veut que les négociations collectives soient fructueuses; toute convention adoptée devrait expressément reconnaître ce fait. Les différences de races, de coutumes, de degré de développement économique et social et d'éducation, qui existent entre les divers groupes de population sont telles que, dans certains pays, la nature de ces divers groupes dans le même espace géographique rend impossible le mélange de leurs membres dans une même organisation. Ceci apparaît d'autant plus lorsqu'une large section de la population est en train de progresser lentement du point de vue social et économique. Si elles avaient le « droit inviolable » de s'affilier à une organisation « de leur choix », les sections les moins développées de la population existant dans ces pays et qui ne possèdent que peu ou pas d'expérience sur ces questions, mais qui néanmoins peuvent être numériquement les plus importantes, auraient la faculté de contrôler des organisations constituées depuis de longues années et ayant une large expérience.

La liberté de choix ne devrait concerner que les organisations qui sont établies conformément au mode général d'organisation des relations industrielles d'un pays, pour autant que la principale fonction des organisations d'employeurs et des syndicats soit de conclure des conventions collectives. Les conflits de compétence entre organisations gaspillent leurs forces matérielles et morales et provoquent une atmosphère qui nuit sérieusement aux négociations collectives. Le droit syndical des travailleurs et des employeurs devrait être garanti.

3. c) Le droit des fonctionnaires de l'Etat de s'associer devrait être gouverné par des principes analogues à ceux qui gouvernent le cas de ceux qui ne sont pas fonctionnaires, dans la mesure où se trouvent groupés des éléments différents du point de vue de la race

et de la culture. Mais l'on doit établir des distinctions entre les associations groupant des fonctionnaires de l'Etat et les autres associations de fonctionnaires : les premiers ne devraient pas être gouvernés par le système législatif ordinaire des conventions collectives et ils ne devraient pas posséder le droit de grève ; les fonctionnaires qui sont au service d'autorités municipales ou d'autres autorités locales devraient, en général, être soumis au régime des conventions collectives, mais ne devraient pas avoir le droit de grève s'ils sont employés dans des « services indispensables », c'est-à-dire des services tels que l'électricité, l'eau, les services de santé et de la protection contre l'incendie.

III. Fonctionnement des organisations

4. a) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action?*

b) *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir en outre que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal?*

AUSTRALIE

4. a) Oui. Il s'agit là d'un point fondamental qui constitue la base de la liberté syndicale telle qu'elle est comprise en Australie.

b) Oui. On notera que la résolution de la commission qui s'est occupée de ces questions à la 30^{me} session de la Conférence, sur laquelle cette question se fonde, a été adoptée à l'unanimité moins trois voix « en vue de sauvegarder d'une part le respect de la légalité et d'assurer d'autre part la pleine reconnaissance du droit syndical et de son exercice ».

AUTRICHE

4. a) et b) En principe il faut répondre affirmativement aux deux questions, car sans cela l'indépendance complète des organisations d'employeurs et de travailleurs à laquelle on vise ne serait pas assurée.

Les dispositions prévues sous les lettres *a)* et *b)* ne doivent cependant pas mettre obstacle à l'obligation pour les organisations de respecter les dispositions réglementaires prévues par la législation nationale, par exemple celles qui concernent le contenu minimum des statuts, la communication des noms des membres du bureau de l'organisation, l'annonce des assemblées générales. Ces dispositions réglementaires qui sont prévues par la loi autrichienne sur les associations ne limitent en aucune manière la liberté syndicale. Les mots « l'exercice légal » figurant sous la lettre *b)* semblent suffisamment assurer le respect de telles dispositions réglementaires.

BELGIQUE

a) Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action, ce droit constituant la consécration du principe de la liberté syndicale. Par les statuts et règlements que les affiliés doivent pouvoir se donner ou accepter librement, ils doivent trouver l'occasion de préciser l'usage qu'ils feront de leur droit syndical.

Par la libre désignation des instances qui, aux divers échelons, seront chargées de la gestion et du contrôle, ils doivent trouver toute possibilité de participer de manière effective à la vie de leur organisation et d'orienter son action selon les vues de la majorité des affiliés.

Par la formulation de leur programme d'action, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être en mesure de rayonner et de s'adjoindre de nouveaux affiliés acceptant de concourir à leur réalisation.

b) Il faudrait prévoir que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice.

BULGARIE

4. *a)* Oui.

b) Oui.

CANADA

4. *a)* Oui.

b) Oui.

CHINE

4. a) Oui.

b) Non. S'il se produit une intervention qui limite ce droit ou en entrave l'exercice, les employeurs et les travailleurs doivent avoir respectivement le droit de demander aux pouvoirs publics d'intervenir.

DANEMARK

4. a) Oui.

b) Oui.

EQUATEUR

4. a) Oui.

b) Oui, pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette pas la sécurité de l'Etat et que la poursuite des objectifs s'effectue par des moyens licites et non contraires à la constitution et aux bonnes mœurs.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

4. a) Oui.

Les droits indiqués semblent découler nécessairement du droit de libre association. Si les membres des associations ne peuvent pas décider eux-mêmes quelle sera la base de leur association et s'ils ne peuvent pas déterminer d'une manière démocratique comment leur association sera constituée et comment elle doit fonctionner, tout droit de liberté syndicale ne semblerait que purement théorique et ne posséderait que peu de signification et de valeur pratique.

4. b) Oui.

Si l'on octroie aux membres des associations les droits qui sont indiqués au paragraphe 4 a) cidessus, les gouvernements des membres doivent alors s'abstenir de nier ces droits. Il semble donc approprié et opportun d'indiquer expressément qu'ils « devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ». Il semble également souhaitable de spécifier expressément que les gouvernements membres ne peuvent pas aboutir à ce même résultat d'une manière indirecte en mettant les organisations dans l'impossibilité d'exercer leur activité. Nous estimons aussi que le mot « légal » devrait être inclus (comme il l'est dans la rédaction proposée) parce que nous croyons qu'il est important de reconnaître que

les organisations qui groupent des individus librement associés, qui sont constituées et qui fonctionnent d'après les règles démocratiques, sont évidemment, comme les individus eux-mêmes, soumises aux lois générales de la communauté, de l'Etat ou de la nation.

FINLANDE

4. a) La réponse est affirmative, étant entendu que dans le texte le terme « légal » signifie (selon l'interprétation de la commission) que les organisations professionnelles, tout comme les autres collectivités organisées, sont tenues, dans l'exercice de leurs droits, de respecter les lois générales du pays qui, par définition, s'imposent à tous.

FRANCE

4. a) Oui, à condition que les organisations syndicales s'engagent à respecter les règles fondamentales du droit public.

b) Oui.

HONGRIE

4. a) et b) Oui.

INDE

4. a) et b) Oui; il serait opportun de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir « le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action », pourvu que les méthodes qu'elles suivent soient franches, strictement pacifiques, conformes aux lois et qu'elles ne s'exercent pas de manière à contrecarrer l'exercice de droits analogues de la part d'autres individus et organisations.

MEXIQUE

4. a) Oui.

b) Oui.

PAYS-BAS

4. a) Oui.

b) Oui.

ROYAUME-UNI

4. a) Oui.

b) Oui.

SUÈDE

4. a) Oui.

b) Oui.

L'expression « exercice légal » est cependant plutôt imprécise et pourrait ne pas empêcher l'adoption d'une législation spéciale en vertu de laquelle les pouvoirs publics pourraient intervenir dans le fonctionnement des organisations. Le texte de la convention devrait être rédigé de manière à éliminer la possibilité d'une telle interprétation et d'une telle application de cette expression.

SUISSE

4. a) A notre avis, il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Ce droit leur est d'ailleurs pleinement reconnu en Suisse pourvu que, selon l'article 56 de la Constitution fédérale, il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat.

b) Nous estimons que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal, étant entendu que le terme « légal » renferme l'idée que les organisations professionnelles, tout comme les autres collectivités organisées, sont tenues, dans l'exercice de leurs droits, au respect des lois générales du pays. Nous retrouvons d'ailleurs ce principe fondamental énoncé à l'article 41, alinéa 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

UNION SUD-AFRICAINE

4. a) et b) Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient bien entendu avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs. De même, elles devraient avoir le droit d'organiser leur gestion et leurs activités et de formuler leur programme

d'action, pourvu que celui-ci rentre dans la compétence qui leur est dévolue par leurs statuts et règlements et soit conforme aux activités légitimes des organisations de cette nature.

Si la proposition signifie que les organisations d'employeurs et les syndicats devraient avoir la liberté d'inclure dans leurs statuts des dispositions qui ne concerneraient pas les buts fondamentaux de leurs organisations, le gouvernement de l'Union sud-africaine est nettement opposé à une telle disposition. Eu égard au but réel auquel répond l'ensemble de ces dispositions — à savoir des organisations représentatives réglant les conditions de travail par le moyen de conventions collectives — il est nécessaire que les buts et la gestion de ces organisations soient réglementées d'une manière adéquate. Autrement, c'est tout l'ensemble qui se trouverait mis en danger.

Il est intéressant de faire remarquer que la F. S. M., dans sa communication au Conseil économique et social, n'a pas dissimulé la nécessité d'une telle réglementation. Au paragraphe 2 de la résolution qui figure aux pages 139 à 142 du Rapport VII (*Liberté d'association et relations industrielles*), qui a été examiné par la 30^{me} session de la Conférence internationale du Travail, on trouve le point de vue de la F. S. M. exprimé comme suit :

Les organisations syndicales doivent pouvoir s'administrer, délibérer et décider librement sur les questions de leur compétence, conformément aux lois et à leurs statuts, sans ingérence dans leur fonctionnement des organes gouvernementaux ou administratifs.

Etant donné que les « organisations d'employeurs » et les « syndicats », lorsqu'ils collaborent dans la conclusion de conventions collectives, deviennent des organismes d'un caractère quasi législatif et accomplissent en réalité des fonctions semi-judiciaires, on estime indispensable qu'ils soient soumis à une réglementation adéquate et que leurs statuts et règlements soient conformes à certains principes fondamentaux.

La législation de l'Union sud-africaine prévoit, par exemple, que les statuts d'une organisation d'employeurs ou d'un syndicat doivent, pour être enregistrés, contenir des dispositions sur certains points tels que les qualifications requises pour l'affiliation à cette organisation; la fixation du montant des cotisations; la désignation, la destitution et les pouvoirs des dirigeants; la convocation et la conduite des réunions; la tenue des livres de comptes; la vérification des comptes et la soumission aux membres, une fois par

an, des comptes ainsi vérifiés; les cas dans lesquels un membre cesse d'avoir le droit d'affiliation; la modification des statuts, etc. Tous ces points sont visés dans les réglementations adéquates des organismes qui accomplissent des fonctions importantes.

L'autorité supérieure a le pouvoir de refuser l'enregistrement si certaines des dispositions des statuts sont déraisonnables en ce qui concerne les relations de l'organisation avec ses membres ou avec le public. Contre une telle décision, appel peut être interjeté devant les tribunaux.

Toutes ces dispositions sont visées dans les réglementations adéquates et ne semblent pas tomber sous le coup de l'expression « intervention qui serait de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ». S'il subsiste des doutes sur ce point, on estime que la convention devrait être très claire à ce sujet car le gouvernement de l'Union est convaincu, de par sa longue expérience, que, à défaut d'une réglementation adéquate, c'est tout le système qui serait mis en danger.

Il y a un autre aspect de la question. La loi sur la conciliation dans l'industrie en Afrique du Sud, interdit à une organisation d'employeurs ou à un syndicat de déléguer à une autre personne ou à un autre corps le pouvoir d'organiser un vote ou de prendre part à une grève ou à un lock-out, ou de continuer ou de cesser un lock-out ou une grève. On estime qu'en de telles matières il appartient, en vertu de la méthode démocratique normale, aux organisations elles-mêmes de prendre cette décision aux termes de leurs statuts. Ce serait, par exemple, une grave erreur de permettre à une Fédération d'organisations d'employeurs de décider qu'une organisation d'employeurs déterminée doit déclarer un lock-out. De même, une Fédération de syndicats ne devrait pas avoir le droit d'ordonner la grève dans une ou plusieurs industries. Dans les deux cas, les membres de l'organisation intéressée devraient prendre leur décision eux-mêmes.

Dans une convention, le paragraphe 1 (2) de la résolution sur la liberté syndicale devrait être rédigé à peu près comme suit :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs auront, en conformité avec la loi nationale, le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, etc.

La réponse à cette question est donc, dans l'affirmative, sous réserve seulement d'un minimum obligatoire de dispositions réglementaires qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles ou à des fins et activités (notamment la participation obligatoire à des activités politiques) qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec les fins auxquelles répondent en premier lieu ces organisations, à savoir : les questions qui sont liées à l'emploi ou qui en découlent.

IV. Dissolution et suspension des organisations

5. *Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative ?*

AUSTRALIE

5. Oui, avec l'interprétation qui figure dans le rapport de la Commission à la 30^{me} session de la Conférence. En vertu du « Commonwealth Conciliation and Arbitration Act » et d'autres lois sur l'arbitrage adoptées par les Etats, des dispositions ont été prises dans certains cas qui prévoient la suspension ou l'annulation par la Cour de sentences arbitrales ou d'ordonnances applicables aux organisations, et même la radiation de celles-ci; ces mesures ont pour effet d'empêcher les organisations, jusqu'à ce que la Cour revienne sur sa décision, de continuer à saisir la Cour en vue d'obtenir la fixation des conditions de travail par le moyen de sentences arbitrales, ce qui, dans le système australien, ressort du domaine normal de l'activité syndicale.

AUTRICHE

5. Il n'est pas possible de répondre affirmativement à cette question sous la forme générale où elle est présentée. Il faut que les organisations d'employeurs et de travailleurs, de même que toutes les autres associations de personnes, puissent être dissoutes ou suspendues lorsqu'elles violent les lois nationales en vigueur. D'après

la législation autrichienne sur les associations, une association peut être dissoute par l'autorité administrative lorsqu'elle prend des décisions ou des mesures qui tombent sous le coup du droit pénal ou par lesquelles, vu leur contenu ou leur forme, elle s'arroge des pouvoirs dans un domaine relevant des autorités législatives ou exécutives lorsque l'association sort des limites de sa sphère d'activité telle qu'elle est déterminée par ses statuts ou, d'une manière générale, lorsqu'elle ne remplit plus les conditions auxquelles son existence juridique est subordonnée. La décision de dissolution ou de suspension prise par l'autorité administrative peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif suprême (*Verfassungsgerichtshof*).

Vu ces obligations, qui existent certainement aussi dans d'autres Etats, il apparaît opportun de donner à la disposition à insérer à ce sujet dans la convention une rédaction aux termes de laquelle :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative qu'au cas où leur activité est contraire aux lois nationales en vigueur.

BELGIQUE

Il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

BULGARIE

5. Oui.

CANADA

5. Oui.

CHINE

5. Oui, il serait désirable de stipuler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative, mais des exceptions devraient être prévues pour des cas spéciaux.

DANEMARK

5. Le gouvernement ¹ fait observer que l'article 85 de la Constitution danoise a la teneur suivante :

Les citoyens ont le droit de constituer, sans autorisation préalable, des associations ayant un but licite. Aucune association ne peut être dissoute par mesure gouvernementale. Néanmoins, une association peut être temporairement interdite, mais, dans ce cas, la procédure tendant à la dissolution de cette association doit être immédiatement engagée.

Comme il ressort de cette disposition, une association peut être temporairement interdite, mais dans ce cas des dispositions doivent être prises immédiatement devant les tribunaux contre cette association pour obtenir sa dissolution. Nous réservons notre position sur le point de savoir si, conformément à la situation du Danemark, il y a lieu de faire profiter les organisations d'employeurs et de travailleurs d'une protection à cet égard, qui dépasserait de beaucoup celle de l'article 85 de la Constitution danoise.

EQUATEUR

5. Oui; pour procéder à la suspension ou à la dissolution des organisations, il faut prévoir l'institution d'une procédure judiciaire.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

5. Oui.

Cette disposition semble être une précaution utile en vertu des principes mentionnés dans les paragraphes 4 a) et 4 b) ci-dessus.

Si la voie administrative pouvait être utilisée pour dissoudre les organisations d'employeurs et de travailleurs ou pour suspendre leur activité, la protection des droits déjà garantis semblerait mal sauvegardée. Des droits d'une telle importance fondamentale ne devraient pas pouvoir être retirés aux intéressés sans qu'ils aient pu exposer les faits et plaider leur cause en public.

¹ Les organisations d'employeurs et de travailleurs répondent par l'affirmative.

FINLANDE

5. Oui.

FRANCE

5. Oui. (Cette disposition implique que les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs ne peuvent être dissoutes que par voie judiciaire.)

HONGRIE

5. Oui.

INDE

5. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension sauf par le moyen d'une procédure judiciaire régulière.

MEXIQUE

5. Oui.

PAYS-BAS

5. Oui, étant entendu que dans le texte « voie administrative » signifie toute autre voie que les voies législative et judiciaire.

ROYAUME-UNI

5. Oui.

SUÈDE

5. Oui.

SUISSE

5. La dissolution et la suspension des organisations d'employeurs et de travailleurs nous semblent devoir être exclues sauf, bien entendu, lorsque l'existence de l'État serait mise en péril ou que

certaines associations tenteraient d'accaparer illicitement tous les droits au détriment d'autres organisations, et sous réserve des cas prévus par le droit civil. Ainsi les articles 77 et 78 du Code civil suisse stipulent que l'association est dissoute de plein droit lorsqu'elle est insolvable, lorsque la direction ne peut plus être constituée statutairement ou lorsque le but de l'association est illicite ou contraire aux mœurs.

UNION SUD-AFRICAIN

5. Oui, sauf lorsque la suspension ou la dissolution est prononcée par l'autorité législative déterminée conformément à la constitution du pays intéressé qui doit indiquer clairement les motifs en vertu desquels la suspension ou la dissolution devra être décrétée et qui doit prévoir un droit d'appel devant les tribunaux contre de telles décisions administratives.

Les remarques ci-dessus ne concernent pas ce qu'on entend par « radiation ». Dans l'Union sud-africaine, les employeurs et les travailleurs ont toujours eu la liberté de constituer des organisations. Celles-ci ne bénéficient pas, cependant, du système légal des relations industrielles si elles ne sont pas « enregistrées », c'est-à-dire si, en fait, elles ne sont pas représentatives et si elles ne se conforment pas à la réglementation prescrite par la législation.

Il n'y a, par exemple, aucune raison pour qu'une organisation d'employeurs ou un syndicat qui deviendrait insolvable ne soit pas soumis aux lois nationales concernant la liquidation des entreprises insolvables.

Sous réserve de ce qui est dit ci-dessus, le gouvernement de l'Union est d'accord pour considérer que de telles organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension arbitraire par la seule voie administrative. Une telle décision devrait dépendre de l'autorité législative et appel devrait être possible devant les tribunaux de l'Etat intéressé.

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

6. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de cons-*

tituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs?

AUSTRALIE

6. Oui. Cette disposition constitue une extension logique des droits qui devraient être garantis sur le plan local et national.

AUTRICHE

6. Oui.

L'insertion d'une telle disposition ne fait que légaliser une situation de fait qui existe depuis longtemps.

BELGIQUE

6. Nous ne concevons pas que la réponse à cette question puisse être négative, car elle équivaudrait, sur le plan national, à la négation de toute possibilité d'organisation.

Le droit d'affiliation à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs devrait également être reconnu aux organisations d'employeurs et de travailleurs.

BULGARIE

6. Oui.

CANADA

6. Oui.

CHINE

6. Oui.

DANEMARK

6. Oui.

EQUATEUR

6. Oui. On doit garantir aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit de constituer des fédérations et des confédérations à l'intérieur de chaque pays. On doit également leur reconnaître

le droit de s'affilier à des confédérations internationales pourvu que soient sauvegardées la souveraineté, la sécurité et la dignité du pays et que les syndicats et les associations aient la faculté de ne pas accepter les consignes d'organisations internationales, susceptibles de porter préjudice à la nation à laquelle appartient l'association, le syndicat ou l'organisation en question. Si un conflit s'élève entre la confédération et l'organisme affilié, il devra appartenir à un tribunal international de le résoudre par jugement.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

6. Oui.

Si les organisations d'employeurs et de travailleurs devaient jouir des mêmes droits sur le plan international que sur le plan national, cette disposition semble n'être que la suite logique des dispositions qui précèdent. Nous estimons que ces organisations doivent jouir, sur le plan international, du droit de liberté d'association, que la reconnaissance de ce droit est importante et qu'elle est conforme à la reconnaissance générale de l'association internationale dans le domaine politique.

FINLANDE

6. Oui.

FRANCE

6. Oui.

HONGRIE

6. Oui.

INDE

6. Oui, pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette en aucune manière la sécurité de l'Etat.

MEXIQUE

6. Oui.

PAYS-BAS

6. Oui.

ROYAUME-UNI

6. Oui.

SUÈDE

6. Oui.

SUISSE

6. A condition qu'elles se tiennent toujours dans les limites de la légalité, les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs.

UNION SUD-AFRICAINE

6. Oui, pourvu qu'il soit suffisamment clair qu'une telle fédération n'a qu'un but consultatif et qu'elle s'occupe essentiellement de la réalisation des objectifs des syndicats et des organisations d'employeurs. Elle ne doit pas avoir le pouvoir de diriger la politique des organismes qui lui sont affiliés et la base de l'affiliation ne devrait en rien amoindrir l'indépendance d'action de ces organisations. Par exemple, il ne faudrait pas qu'une fédération d'organisations d'employeurs soit en mesure de décider qu'une des organisations qui la constituent doit déclarer un lock-out ou refuser d'accorder une augmentation de salaire. De même, une fédération de syndicats ne devrait pas pouvoir ordonner une grève. Dans l'un et l'autre cas, la décision doit dépendre de l'organisation elle-même. Lorsque, dans une certaine mesure, les buts de la fédération diffèrent de ceux des organisations, l'affiliation de celles-ci peut évidemment entraîner l'affectation des fonds de l'organisation à des fins susceptibles de ne pas rencontrer l'accord de tous les membres de celle-ci; lorsque de telles conditions sont comprises dans l'affiliation, l'autorité nationale devrait avoir la faculté d'exiger l'annulation de l'affiliation ou, à défaut de cette annulation, de retirer à l'organisation intéressée la reconnaissance réglementaire.

La disposition à incorporer dans un projet de convention pourrait être la suivante :

Les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, pourvu que la constitution de ces organismes ou l'affiliation à ceux-ci ne leur imposent en aucune manière une restriction de la liberté d'action qu'elles possèdent aux termes de leurs statuts et pourvu que ces organismes aient effectivement le même but qu'elles.

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

7. Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution des organisations des employeurs et des travailleurs visées par les questions 3, 4 et 5 ci-dessus devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs?

AUSTRALIE

7. Oui.

AUTRICHE

7. Oui. Toutefois, les réserves faites sous les chiffres II, 3 et III, 4 doivent également s'appliquer ici.

BELGIQUE

Tout ce qui vaut pour les organisations de travailleurs et d'employeurs vaut également pour leurs fédérations et confédérations.

Il appartient aux organisations elles-mêmes de décider si elles désirent se confiner sur le terrain régional professionnel ou industriel, se fédérer ou appartenir à une centrale, s'affilier à une confédération.

A chacune de ces organisations doit appartenir le même droit d'élaborer ses statuts et règlements, d'organiser sa gestion et son activité et de formuler son programme d'action.

BULGARIE

7. Oui.

CANADA

7. Oui.

CHINE

7. Oui.

DANEMARK

7. Oui.

EQUATEUR

7. On estime que rien ne s'oppose à reconnaître ces droits aux fédérations et confédérations.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

7. Oui.

Les réponses que nous avons données aux questions 3, 4 et 5, mises en rapport avec la réponse que nous apportons à la question 6, expliquent suffisamment les raisons de notre réponse affirmative à la question 7.

Nous supposons que chacun est d'accord pour comprendre que les dispositions discutées sous les questions 4 *b*) et 5 concernent les gouvernements membres et qu'elles ne s'appliquent pas aux autorités publiques internationales. Si certains ne se rangent pas à cette interprétation, nous désirons exprimer l'opinion suivante : 1) Il est évidemment en dehors des pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail de restreindre, d'une manière quelconque, les pouvoirs dont jouissent ou peuvent jouir, à cet égard, les Nations Unies ou d'autres autorités publiques internationales; 2) il ne convient absolument pas d'énoncer, dans une convention, un principe quelconque ayant trait à la limitation de ces pouvoirs.

FINLANDE

7. Oui.

FRANCE

7. Oui, sous réserve des observations formulées sous 4 *a*) et 5.

HONGRIE

7. Oui.

INDE

7. Oui.

MEXIQUE

7. Oui.

PAYS-BAS

7. Oui.

ROYAUME-UNI

7. Oui.

SUÈDE

7. Oui.

SUISSE

7. Les garanties assurées aux organisations des employeurs et des travailleurs selon les réponses 3, 4 et 5, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations des employeurs et des travailleurs à moins que la législation nationale ne s'y oppose.

UNION SUD-AFRICAINE

7. Non.

VII. Personnalité juridique des organisations

8. *Estimez-vous qu'il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale définie ci-dessus ?*

AUSTRALIE

8. Oui.

AUTRICHE

8. Oui. D'après le droit autrichien, les organisations d'employeurs et de travailleurs acquièrent automatiquement la personnalité juridique lorsqu'elles sont valablement constituées (voir les explications données sous II, 3 a) et b).

BELGIQUE

8. Il est évident que l'autorité qui subordonnerait l'acquisition de la personnalité juridique, par des organisations d'employeurs et de travailleurs, à n'importe quelle condition de nature à porter atteinte à la liberté syndicale — même si des organisations libres conservaient le droit de ne pas réclamer la personnalité juridique — agirait à l'encontre de la liberté syndicale en conférant aux organisations qui accepteraient de se conformer aux conditions édictées le bénéfice des avantages découlant de la personnalité morale.

Il y a donc lieu de proscrire pour les Etats toute possibilité de restreindre par ce moyen toute inégalité entre organisations d'employeurs et de travailleurs qui doivent rester entièrement libres et maîtresses de leur destinée.

BULGARIE

8. Oui.

CANADA

8. Oui.

CHINE

8. Non.

DANEMARK

8. Oui.

EQUATEUR

8. On considère que la jouissance de la personnalité juridique ne devrait pas être limitée si ce n'est du fait des conditions déterminées

par chaque Etat en vue de protéger sa propre sécurité et le bien commun des citoyens. On devrait choisir les moyens les plus simples et les plus pratiques pour ne pas entraver le droit à la liberté d'association telle qu'elle a été définie, alors qu'il s'agit de la garantir.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

8. Oui. Cette disposition semble être une conséquence naturelle du paragraphe 4 a) ci-dessus.

FINLANDE

8. La réponse est affirmative, mais par ailleurs on devrait respecter les dispositions formelles de la législation nationale, fixant les conditions auxquelles est subordonnée l'acquisition par des organisations de la personnalité juridique.

FRANCE

8. Oui.

HONGRIE

8. Oui.

INDE

8. Oui.

MEXIQUE

8. Oui.

PAYS-BAS

8. Oui.

ROYAUME-UNI

8. On ne voit aucune objection à l'inclusion de cette disposition, si celle-ci est estimée généralement souhaitable.

SUÈDE

8. Oui.

SUISSE

8. Il serait désirable de prévoir que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale. Au demeurant, la notion de la personnalité juridique varie tellement d'un pays à l'autre que nous nous demandons s'il ne serait pas préférable que la réglementation internationale n'abordât pas ce point, ou n'en tînt compte que dans une recommandation.

En Suisse, la grande majorité des syndicats de travailleurs se sont constitués sous forme d'associations au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse. L'article 60 stipule :

Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique, acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement.

UNION SUD-AFRICAINE

8. Non. Au contraire, si de telles organisations ont à remplir un rôle réglementaire dans le système législatif national de réglementation du travail, la reconnaissance doit être nécessairement fondée sur une association constituée conformément à la législation; les organisations qui ne se conforment pas à ce système ne doivent pas jouir de la personnalité juridique. C'est seulement de cette manière qu'il est possible d'éviter les conflits de juridiction entre les organisations et d'empêcher l'exploitation d'une majorité par une minorité organisée.

La liberté d'association, pour lors qu'elle signifie liberté dans le vrai sens du terme, implique évidemment aussi la liberté de ne pas s'associer si l'individu ou au moins la majorité le désire.

VIII. Responsabilités des organisations

9. a) *Estimez-vous qu'il serait opportun de stipuler, dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale, que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus, ne devraient pas avoir*

pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives?

ou bien

b) Estimez-vous qu'il serait préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage?

AUSTRALIE

9. a) Non.

Il serait préférable de réserver une telle disposition pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage, lorsqu'on s'efforcera de déterminer des droits et des obligations d'une manière claire et précise.

b) Oui. Voir 9 a).

AUTRICHE

9. a) et b) La convention devrait s'en tenir à la réglementation internationale des questions fondamentales que posent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, c'est-à-dire uniquement à des questions d'organisation, tandis que les droits et les obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs et par suite aussi les responsabilités de celles-ci devraient être réservées pour faire l'objet d'autres conventions internationales.

BELGIQUE

9. a) Il paraît difficile d'admettre une clause qui se limiterait à dire que l'acquisition et l'exercice du droit syndical ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives; il faudrait préciser et définir ces responsabilités et ces obligations.

b) Cette étude trouvera mieux sa place dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou sur la conciliation et l'arbitrage.

BULGARIE

9. a) Oui.

b) Oui.

CANADA

9. a) Oui.

CHINE

9. Nous sommes en faveur de b).

DANEMARK

9. a) Oui.

EQUATEUR

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

b) Il ne paraît pas nécessaire de prévoir une telle clause dans une réglementation internationale séparée et en conséquence on devra traiter cette question dans la réglementation générale qui garantit la liberté syndicale et d'organisation.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

9. Nous approuvons le terme b) de l'alternative.

Il semble que la clause qui figure au paragraphe 9 a) n'ait pas une signification suffisamment claire pour qu'elle puisse être incluse dans une convention. En voulant lui donner un sens exact et précis, on se trouverait entraîné d'une manière prématurée dans l'étude détaillée de problèmes qui se rapportent à la réglementation internationale en matière de convention collective ou de conciliation et d'arbitrage.

FINLANDE

9. a) Oui.

FRANCE

9. a) et b) Il paraît préférable de réserver une telle clause en vue de son inclusion dans une réglementation internationale sur

les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage, sous réserve d'une rédaction moins imprécise que celle adoptée par la Commission.

HONGRIE

9. La solution prévue sous *a)* semble être plus juste, les organisations professionnelles devant assumer certaines responsabilités comme conséquence directe de leurs droits.

INDE

9. *a)* Oui.

Tout droit a pour contrepartie des obligations. La reconnaissance d'un droit doit donc être compensée par la reconnaissance des responsabilités qui y correspondent.

MEXIQUE

9. Il est préférable de ne pas aborder ce point dans la réglementation internationale en laissant les Etats libres de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées.

PAYS-BAS

9. La rédaction de cette disposition est trop imprécise. Le paragraphe *b)* est jugé préférable.

ROYAUME-UNI

9. Il a été estimé qu'une disposition sur ce sujet pourrait être comprise dans la réglementation internationale relative à la liberté syndicale.

SUÈDE

9. *a)* et *b)* Si la question envisagée sous l'alinéa *a)* se réfère seulement à l'obligation qu'ont les organisations de se conformer à

la législation existante, une telle obligation semble si évidente qu'il serait superflu d'inclure dans la convention des dispositions particulières sur ce point. Etant donné cependant que la signification de cette question n'est pas tout à fait claire, il semblerait préférable de renvoyer la question de la responsabilité des organisations, et de lui réserver un examen plus complet, à l'occasion de la préparation d'une convention sur les conventions collectives, la conciliation et l'arbitrage.

SUISSE

9. b) A notre avis une clause relative aux responsabilités et obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs devrait trouver place dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage. Nous devons faire remarquer cependant que des milieux influents de notre pays pencheraient plutôt pour la solution *litt. a)*. En effet, la réglementation envisagée sous lettre *b)* exclurait de son champ d'activité de nombreuses associations auxquelles ne s'appliquent ni les conventions collectives, ni les dispositions sur la conciliation et l'arbitrage.

UNION SUD-AFRICAINE

9. a) Non.

b) On ne comprend pas exactement ce que signifie l'expression « ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives. »

Il est évident qu'elles seraient soumises au droit commun du pays et le simple fait de l'association n'affecte en rien la situation. Elles devraient par exemple rester solvables.

B. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

IX. Garantie de l'exercice du droit syndical

10. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical ?*

11. *Dans l'affirmative, estimez-vous que la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés ?*

12. *Estimez-vous qu'à défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance?*

AUSTRALIE

- 10. Oui. Voir réponses aux questions 1 et 2.
- 11. Oui.
- 12. Oui.

AUTRICHE

- 10. Oui. Voir réponse à la question 2.

11 et 12. Pour assurer la protection du droit syndical, il serait absolument insuffisant de s'en remettre uniquement à des accords mutuels entre organisations d'employeurs et de travailleurs. La protection du droit syndical libre de toute influence, qui est si importante pour les employeurs, mais surtout pour les travailleurs, doit être assurée internationalement par des dispositions spéciales qui devraient être insérées dans la convention.

BELGIQUE

10. La réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical.

11. Cette garantie se trouve réalisée de manière effective lorsque interviennent des accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés.

La réglementation internationale devrait donc envisager les moyens propres à faciliter de tels accords.

La convocation d'une Conférence nationale du travail, la consultation d'un Conseil paritaire général, organismes au sein desquels les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent discuter et préciser leurs droits et obligations respectifs, peuvent donner lieu à l'élaboration d'un accord national comportant les principes généraux qui conditionnent l'exercice du droit syndical.

Sur la base de ces directives générales, des commissions paritaires d'industrie pourraient alors conclure des accords particuliers qui tiendraient compte des nécessités et des possibilités de chacun des secteurs envisagés.

12. Même dans le cas où la protection du droit syndical est assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés, il doit être envisagé de protéger l'exercice du droit syndical contre tous les actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

La liberté d'association devrait assurer le droit imprescriptible pour les affiliés d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs de se réunir paisiblement, sans autorisation préalable, sans être tenus d'admettre les représentants de l'autorité et par la seule décision du Comité qu'ils ont librement élu.

Les Etats devraient en outre protéger l'exercice du droit syndical dans l'entreprise.

Tenant compte du fait que les représentants des organisations de travailleurs se trouvant à l'entreprise dans les liens d'un contrat de louage de services qui leur confère une position juridique de subordonné, les Etats devraient admettre que le délégué syndical doit jouir d'une garantie spéciale en matière de délai de préavis de licenciement, de manière telle que l'employeur ne puisse, par sa seule volonté et usant d'un droit contractuel, éliminer trop facilement un travailleur qu'il considérerait trop influent dans la défense des revendications de ses mandats.

BULGARIE

- 10. Oui.
- 11. Oui.
- 12. Oui.

CANADA

- 10. Oui.
- 11. Oui, lorsque le permettent la pratique en vigueur et le degré d'organisation.
- 12. Oui.

CHINE

10. Oui.

11. Oui.

12. Oui; en ce cas, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction quelle qu'en soit la provenance.

DANEMARK

10. Tout en tenant compte des points de vue exprimés sur ce sujet par les organisations professionnelles ¹, le gouvernement danois réserve son attitude en attendant d'avoir des renseignements plus concrets sur la garantie suggérée.

11. Le gouvernement danois se range aux points de vue exprimés par les organisations professionnelles ².

12. Oui.

EQUATEUR

10. La réglementation internationale doit garantir l'exercice du droit syndical dans toute sa plénitude et par les moyens les plus sûrs.

11. Oui, pourvu que les deux facteurs de la production : travail et capital, agissent avec une volonté sincère de collaboration et d'entente. Ces accords et ententes mettraient un terme définitif aux conflits violents du travail.

12. Si l'on n'arrive pas à l'accord dont il est parlé dans la question ci-dessus, et même au cas où l'on aboutirait à la conclusion du meilleur accord possible, on devra prendre les mesures qu'on estime appropriées pour rendre effective la protection du droit syndical contre tout acte inspiré par un motif d'ingérence, de restriction, par un autre motif inadmissible, etc.

¹ Les organisations d'employeurs danois répondent par la négative à cette question, car elles ne voient pas comment une telle garantie internationale peut être rendue efficace. Les organisations de travailleurs estiment qu'une telle garantie n'aurait que peu de valeur.

² Les organisations d'employeurs danois estiment que le droit d'association devrait être protégé d'une manière efficace dans des conventions collectives conclues entre les employeurs et les travailleurs organisés; elles signalent avec les organisations de travailleurs que tel est le cas au Danemark depuis l'accord du 5 septembre 1899.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

- 10. Oui.
- 11. Oui.
- 12. Oui.

FINLANDE

- 10. Oui.
- 11. Oui.
- 12. Oui.

FRANCE

- 10. Oui.

11. Oui; les conventions collectives ont, en effet, un rôle important à jouer dans la protection syndicale.

Mais cela ne devrait pas constituer l'unique solution, car dans de nombreux pays ces accords se révéleraient insuffisants.

C'est à l'Etat démocratique, protecteur des libertés publiques, qu'il appartient de faire respecter la liberté syndicale, qui est une des libertés fondamentales des sociétés modernes.

Il serait donc nécessaire de stipuler que l'Etat demeure en dernier ressort le protecteur du droit syndical et qu'il lui incombe le cas échéant de le faire respecter.

Toutefois, une loi, qu'elle soit d'origine constitutionnelle ou parlementaire, ne peut que poser les principes généraux et c'est aux conventions collectives qu'il appartiendrait de fixer, de façon plus détaillée, les conditions dans lesquelles peut s'exercer le droit syndical sur le lieu de travail.

12. Oui, et notamment en vue de garantir aux salariés que le fait d'appartenir ou de ne pas appartenir à une organisation syndicale, ne peut être pris en considération pour l'engagement, le maintien dans l'emploi ou le licenciement.

HONGRIE

- 10. Oui.

11. Non, car rien ne garantit qu'un tel accord puisse intervenir dans tous les cas ou sur tous les points.

- 12. Oui.

INDE

- 10. Oui.
- 11. Oui.
- 12. Oui.

MEXIQUE

- 10. Oui.
- 11 et 12. Il est préférable que cette garantie dépende de la législation en vigueur dans chaque pays.

PAYS-BAS

10. Oui. On peut se demander cependant s'il est opportun d'incorporer dans une convention un certain nombre de principes tels que ceux qui sont envisagés dans les questions 11 et 12, sur la protection du droit syndical, sans y inclure en même temps des dispositions concernant l'application pratique de ces principes, dispositions qui viendront en première discussion devant la 31^{me} session de la Conférence internationale du Travail. Il semble plus logique de réunir, dans une même convention, les principes et les dispositions qui concernent leur application pratique, dispositions sans lesquelles ces principes peuvent difficilement être considérés comme ayant été clairement déterminés. Dans ce cas, une convention devrait être adoptée sur la liberté syndicale en 1948 tandis que le chapitre B du Questionnaire et les questions qui s'y rapportent pourraient être réglés sur le plan international en 1949.

11. Si elle n'est pas assurée, la protection de ce droit sera favorisée par cette disposition.

- 12. Oui.

ROYAUME-UNI

10-12. Oui, sous réserve d'observations analogues à celles qui figurent en réponse à la question 1. Dans le Royaume-Uni, les sujets auxquels se rapportent les questions 10 à 12 sont du domaine des relations qui se sont établies entre les employeurs et les travailleurs organisés; si la réglementation internationale devait garantir l'exercice du droit syndical, elle ne devrait pas être rédigée de

manière à exiger la promulgation d'une législation lorsque la reconnaissance mutuelle du droit syndical est assurée par d'autres moyens.

SUÈDE

10. Oui.

11. 12. Le seul moyen d'assurer effectivement l'exercice du droit syndical est celui d'une législation qui garantit à tout citoyen le droit inconditionnel de constituer des organisations et de s'y affilier, c'est-à-dire l'aspect positif du droit syndical. Par contre, l'aspect négatif du droit syndical, c'est-à-dire le droit qu'a tout citoyen de ne pas constituer des organisations et de ne pas s'y affilier, ne devrait pas être réglementé par la loi. De même, le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs de conclure des conventions collectives sur la protection du droit syndical ne devrait pas être réglementé par la loi.

SUISSE

10. Oui; on ne saurait concevoir la reconnaissance du droit des employeurs et des travailleurs de s'associer librement, sans leur assurer en même temps que l'exercice de ce droit leur sera garanti.

11. La protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés.

En Suisse, de nombreux contrats collectifs ou ententes entre organisations patronales et ouvrières stipulent déjà expressément la reconnaissance de la liberté syndicale.

12. Nous estimons qu'à défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance. L'adoption et l'application de telles mesures ne nous paraissent cependant pas chose aisée.

UNION SUD-AFRICAINE

10, 11 et 12. La réglementation devrait prévoir une protection appropriée contre toute discrimination en rapport avec le droit de

constituer des organisations (cf. l'article 78 (1) de la loi n° 36 de 1937 sur la conciliation dans l'industrie) et une protection contre toute discrimination découlant de la participation aux activités légales d'une telle organisation en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, pendant les heures de travail. L'article 78 (1) et l'article 66 de la loi n° 36 de 1937 de l'Union sud-africaine pourraient utilement servir de modèle dans la rédaction de telles dispositions.

De même, les organisations d'employeurs devraient être exemptes de toute sorte de pression ou d'intimidation dans leurs essais d'organisation. Cette difficulté a été éprouvée en Afrique du Sud.

La protection devrait être prévue dans la législation et ne pas dépendre de conventions collectives, notamment parce que, dans la nature des choses, l'organisation doit précéder la conclusion de conventions collectives.

X. Institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical

13. *Estimez-vous que la réglementation internationale devrait comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical ?*

AUSTRALIE

13. Oui, sous réserve de l'insertion des mots « si nécessaire » après le mot « d'instituer », comme cela a été recommandé par la Commission et adopté par la Conférence.

AUTRICHE

13. Il y aurait lieu d'insérer dans la convention une disposition imposant aux Etats Membres l'obligation générale de prévoir dans leur législation nationale l'institution d'organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical. Toutefois, il y aurait lieu de s'abstenir d'insérer sur ce point des dispositions de détail dans la convention, afin de laisser aux Etats Membres, pour l'application de la convention, une latitude suffisante en ce qui concerne

l'institution de tels organismes; en effet, vu la diversité qui règne en matière de compétence des autorités administratives et judiciaires, une autre solution pourrait mettre obstacle à la ratification à la convention.

En Autriche, la protection du droit syndical est de la compétence des autorités administratives. Mais vu qu'il s'agit d'un droit garanti par la Constitution et afin d'éviter une restriction du droit syndical, la décision de l'autorité administrative compétente en dernier ressort peut encore faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif suprême (*Verfassungsgerichtshof*).

BELGIQUE

13. Il semble que l'institution, sous l'égide de l'O. I. T., d'une instance appropriée, chargée d'assurer le respect du droit syndical, doive être prévue par la réglementation internationale.

BULGARIE

13. Oui.

CANADA

13. Oui.

CHINE

13. Oui.

DANEMARK

13. Oui.

EQUATEUR

13. On estime opportun et indispensable la constitution d'un organisme national composé de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'Etat, chargé de garantir le respect du droit syndical. Cet organisme doit faire l'objet d'une réglementation.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

13. Oui, s'ils sont nécessaires pour assurer le respect de ce droit.

FINLANDE

13. Etant donné qu'il reste encore à déterminer l'organisation et les obligations de ces organismes, il est difficile de fixer son attitude sur ce point.

FRANCE

13. Il y aura lieu d'examiner si cette suggestion ne devrait pas être réalisée dans le cadre de l'O. I. T.

HONGRIE

13. Oui.

INDE

13. Oui.

MEXIQUE

13. Si une garantie est établie par la loi, les Etats devraient prévoir des voies de recours appropriées en cas de violation de la loi.

PAYS-BAS

13. Le principe selon lequel ces organismes devraient exister dans chaque pays devrait être établi dans une convention. Chaque pays devrait cependant avoir la liberté de décider à quel organisme indépendant de l'administration devrait être confiée cette mission.

ROYAUME-UNI

13. Une telle disposition ne serait pas appropriée étant donné la situation qui existe dans le Royaume-Uni.

SUÈDE

13. En Suède, cette question relève en premier lieu des organisations elles-mêmes. La force que possèdent celles-ci est assuré-

ment telle qu'elle les rend pleinement capables d'assurer le respect du droit syndical. En cas de conflit, la question peut être examinée par une cour de travail, c'est-à-dire un tribunal spécial qui traite principalement des conflits relatifs à l'interprétation et à l'application des conventions collectives en vigueur. Si la cour aboutit à la conclusion que le droit syndical a été violé, la partie succombante est susceptible d'avoir à payer réparation pour les dommages qu'elle a causés. Le gouvernement suédois n'est pas en mesure de juger si les dispositions suggérées seraient nécessaires dans d'autres pays. La convention devrait être rédigée de manière à permettre l'exercice du contrôle en question par les organismes qualifiés existants.

SUISSE

13. Nous ne sommes pas favorables à l'idée d'une réglementation internationale comportant l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical, si cette idée doit aboutir à la création d'un mécanisme international de contrôle de la liberté syndicale.

Dans notre pays, il appartient aux tribunaux ordinaires de se prononcer sur les violations de la liberté syndicale contraires aux dispositions du code civil ou du code pénal suisse.

UNION SUD-AFRICAINE

13. L'expression « organismes appropriés » n'est pas claire. Ce « droit » devrait être contenu dans la législation nationale, et les tribunaux du pays auraient à examiner les contraventions à la loi.

* * *

14. *Avez-vous quelque proposition ou suggestion à présenter sur un point quelconque relatif aux questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical qui n'aurait pas été mentionné dans le présent questionnaire ?*

BELGIQUE

14. Le gouvernement belge se réserve la faculté d'introduire toute proposition ou suggestion dont l'opportunité apparaîtrait

lors de la discussion de la Conférence, notamment sur certaines questions auxquelles il a répondu, mais dont le caractère assez imprécis n'a pu qu'entraîner des réponses approximatives.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

14. Dans notre réponse à la question 3 ci-dessus, nous avons fait une proposition qui dépasse le cadre d'une simple réponse à la question telle qu'elle était posée ¹.

Nous avons fait aussi, dans notre réponse à la question 7 ci-dessus, une proposition qui dépasse le cadre d'une simple réponse à la question telle qu'elle était posée ².

Il nous semble que la compétence, les fonctions et les pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail, aussi bien dans le but auquel doit répondre la convention et la signification implicite des expressions qui y sont employées, justifient l'inclusion, dans la convention, d'une définition qui serait rédigée comme suit :

Par organisations d'employeurs et de travailleurs on entend dans cette convention les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées du point de vue du rôle qu'elles jouent dans toutes les questions qui ressortent du domaine syndical et des relations entre employeurs et salariés.

Sous ce rapport, nous désirons indiquer que l'appui que nous apportons à une convention reconnaissant le droit de liberté syndicale des employeurs et des travailleurs sans autre précision se fonde sur notre interprétation que la convention concerne uniquement l'activité syndicale et les relations entre employeurs et salariés et qu'elle ne s'applique pas aux activités étrangères à ces domaines auxquelles les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent se trouver appelées à participer.

Nous supposons que la convention comprendra les clauses habituelles prévoyant sa revision ou sa modification ultérieure. Ceci semble opportun s'il est jugé à l'expérience que la convention doit être améliorée.

FRANCE

14. Le gouvernement français serait reconnaissant au Bureau international du Travail d'étudier de manière plus approfondie

¹ Voir plus haut, p. 19.

² Voir plus haut, p. 41.

la question du caractère représentatif des organisations syndicales particulièrement dans les pays où existent plusieurs mouvements syndicaux, et notamment :

a) s'il n'est pas contraire à la liberté syndicale d'accorder légalement à certaines organisations, considérées comme les plus représentatives, un privilège les habilitant à représenter l'ensemble des salariés pour la conclusion de conventions collectives susceptibles d'acquiescer suivant une procédure déterminée, une force obligatoire.

b) dans la négative, quels seraient les critères non contraires à la liberté syndicale qui permettraient de déterminer les organisations les plus représentatives ?

Il convient, en dernier lieu, d'observer qu'il peut paraître assez théorique de vouloir établir, tout au long des textes proposés, un parallélisme constant entre le droit syndical des organisations syndicales de travailleurs et les organisations d'employeurs, alors que les objectifs poursuivis ainsi que les conditions d'exercice du droit syndical par les uns et par les autres peuvent présenter des différences sensibles, et que les organisations de travailleurs sont, en particulier, beaucoup plus exposées à des actes d'intimidation, de pression ou de restriction.

C'est plus encore que le statut juridique des organisations visées, leur objet même, c'est-à-dire la défense des intérêts professionnels et sociaux de leurs membres, qui appelle les mesures de protection envisagées par le présent texte.

INDE

14. Le but de la réglementation est d'assurer le fonctionnement réel d'institutions libres dans des communautés démocratiques. Il est donc essentiel de prévoir que les droits seront reconnus aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui :

a) n'interdisent pas l'accès de leurs organisations à des individus ou à des groupes d'individus susceptibles d'être exclus, du seul fait de leur sexe, de leur couleur, de leur race, de leur croyance ou de leur nationalité;

b) ne s'opposent d'aucune façon au droit d'individus ou de groupes d'individus d'exercer d'une manière pacifique leur métier, leur profession et leurs droits de citoyen;

c) exercent leurs activités conformément aux procédures démocratiques.

UNION SUD-AFRICAINE

14. Oui.

Un examen des conventions précédentes adoptées par les Conférences internationales du Travail montre qu'elles conviennent aux Etats qui ont une population homogène.

On s'est aperçu dès le début que des Etats qui pouvaient accepter des conventions pour leur territoire métropolitain auraient des difficultés à les appliquer dans des territoires dépendants tels que leurs colonies et leurs territoires sous mandat, et la Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit que la ratification pour de tels territoires peut être accompagnée de réserves à déterminer par l'autorité compétente.

Le même principe se trouve reproduit dans la Constitution révisée adoptée en 1946.

La raison en est simple, à savoir que des conventions appropriées à des communautés hautement civilisées ne peuvent pas être entièrement appliquées à des populations dont le développement économique et social est moins avancé.

Dans d'autres conventions, on a estimé que les normes qui pourraient convenir à des régions d'une population industrielle et dense seraient incapables d'être appliquées dans des régions où la population est peu nombreuse et dispersée; en conséquence, des dispositions ont été prises prévoyant une application régionale.

Dans certaines autres conventions, on a jugé que des pays ne pouvaient pas, du fait du degré de développement économique et social de l'ensemble de leur population, souscrire à ce moment aux clauses proposées, et des dispositions spéciales ont été prises prévoyant des conditions un peu plus légères.

Cependant, il faut attirer l'attention sur le fait qu'un quatrième type d'Etat existe, c'est l'Etat qui, dans son propre territoire, contient tous les éléments à savoir l'Etat dont la population travailleuse industrielle et urbaine est composée de groupes qui s'interpénètrent et qui ont atteint des degrés divers de développement social et économique (c'est-à-dire que ces groupes, quoique étant à des stades différents de développement, ne sont pas géographiquement séparés du point de vue de leur domicile ou de leur lieu de travail); dans un tel Etat, il est absolument impossible d'appliquer en même temps des dispositions identiques à tous les groupes. L'Union sud-africaine est l'un de ces Etats.

La Déclaration de Philadelphie a reconnu, dans sa partie V, qu'il pourrait être nécessaire de prévoir des différences dans l'appli-

cation des principes énoncés dans la Déclaration, en tenant compte du degré de développement social et économique des peuples intéressés. La trentième session de la Conférence internationale du Travail a jugé utile de faire, dans le préambule de la résolution sur la liberté syndicale, une référence à la partie V de cette Déclaration.

Si l'Union sud-africaine est plus particulièrement intéressée aux problèmes qui se posent dans son territoire, elle est aussi désireuse d'assurer qu'une convention sur cette question, qui pourrait, à ce troisième essai, être adoptée par la Conférence internationale du Travail, puisse avoir des chances raisonnables d'être ratifiée d'une manière générale et d'aboutir à des « résultats concrets » en vue de l'amélioration des conditions de vie des peuples du monde.

Il résulte de la lecture des rapports et des discussions des conférences régionales que de nombreux Etats auraient de grandes difficultés pour adopter d'un seul coup les normes exprimées dans la résolution mentionnée, mais on estime que les meilleurs résultats peuvent être atteints en permettant une application mitigée ou progressive, soit à la population entière d'un Etat, soit, lorsque la population industrielle travailleuse et urbaine se compose de plusieurs groupes ayant atteint des stades différents de développement social et économique, à certains groupes de la population.

On estime que le principe qui est incorporé dans le Préambule de la résolution devrait être inclus dans le texte de toute convention examinée lors de la prochaine session de la Conférence. C'est seulement par ce moyen que des résultats positifs peuvent être atteints.

CHAPITRE II

ANALYSE DES RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS

On analysera ci-après les réponses des dix-neuf gouvernements reproduites dans le chapitre précédent en vue d'en dégager des conclusions pratiques pour l'établissement d'un projet de réglementation internationale.

On procédera à cette analyse dans l'ordre même du questionnaire, à moins que les observations des gouvernements ne se rapportent à plusieurs points, ou même à l'ensemble de ce questionnaire. Dans ce dernier cas, nous avons groupé les observations sous le titre auquel elles se rapportent plus particulièrement.

Remarques préliminaires

Plusieurs gouvernements ont tenu à faire précéder leur réponse de certaines remarques préliminaires, mettant en lumière des problèmes d'ordre général dont il conviendrait, d'après leur avis, de tenir spécialement compte en établissant la réglementation internationale.

Certains gouvernements insistent en premier lieu sur l'importance qu'ils attachent à la liberté syndicale, principe reconnu de longue date par leur législation nationale (Autriche, Suisse). Le gouvernement autrichien déclare notamment que les organisations d'employeurs et de travailleurs sont les facteurs essentiels de tout progrès social et que leur libre collaboration forme la meilleure garantie pour la paix sociale.

En second lieu, de nombreux gouvernements font observer que l'exercice de la liberté syndicale doit naturellement être contenu dans les limites de la légalité. Ils relèvent ce point soit dans une remarque préliminaire spéciale (Pays-Bas), soit à propos des questions 3, 4, 5 et 7 (Autriche, Etats-Unis, Finlande, Inde, Suisse, Union sud-africaine).

Le gouvernement néerlandais rappelle notamment qu'en donnant son assentiment à une réglementation internationale par voie de convention, il doit être entendu que la liberté syndicale, à l'égal de toute autre liberté, reste subordonnée aux dispositions de la législation nationale relative à l'ordre public.

Les gouvernements de l'Inde et de l'Union sud-africaine expriment l'opinion que la garantie de la liberté syndicale devrait se trouver en conformité des principes constitutionnels nationaux. Les gouvernements danois et suisse rappellent en particulier les dispositions de leur constitution nationale reconnaissant la liberté d'association dans les limites de la légalité.

Les gouvernements autrichien, finlandais, français et sud-africain font remarquer que les organisations professionnelles dans l'exercice de leurs droits sont tenues, comme toute autre collectivité organisée, aux lois fondamentales du pays.

Les gouvernements n'ont pas fait de propositions concrètes à propos de ces questions, mais des observations précédentes se dégagent l'idée que la réglementation internationale, tout en marquant l'importance de la liberté syndicale, ne devrait laisser aucun doute sur le fait que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont soumis à la loi à l'égal de toute autre personne ou collectivité organisée.

Le gouvernement sud-africain attire l'attention sur un troisième problème. Il souligne le fait que le degré de développement social et économique des populations varie, non seulement entre Etat et Etat ou entre la métropole et les territoires non métropolitains, mais parfois encore à l'intérieur même des frontières d'un seul Etat. A son avis, aucune convention n'atteindrait son but et ne pourrait avoir d'effets positifs si elle ne tenait dûment compte, dans les modalités de son application, du degré de développement de chaque peuple et des conditions nationales. La proposition faite à ce sujet par le gouvernement sud-africain est examinée plus loin à propos de la question 14.

I. Opportunité et forme d'une réglementation internationale

Questions 1 et 2

La première question demandait si la Conférence devrait adopter une réglementation internationale sur la liberté syndicale et

la protection du droit syndical sous forme d'une ou de plusieurs conventions.

Tous les gouvernements se sont prononcés en faveur d'une réglementation sous forme d'une convention internationale. Toutefois le gouvernement sud-africain, sans s'y opposer formellement, préférerait une réglementation par étapes successives. Dans son opinion, la Conférence devrait adopter en premier lieu une recommandation, et, à une date ultérieure seulement, à la lumière des rapports que les gouvernements présenteraient sur l'application de la recommandation, procéder à une réglementation par convention.

Le gouvernement du Royaume-Uni fait observer que la réglementation internationale ne devrait pas comporter l'obligation, pour un Etat Membre, de promulguer une législation sur la liberté syndicale ou la protection du droit syndical lorsque cette liberté et ce droit sont reconnus par la législation en vigueur ou suffisamment assurés par d'autres méthodes.

La deuxième question concernait le point de savoir si la Conférence devrait adopter deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale, l'autre sur la protection du droit syndical.

Les avis des gouvernements sont partagés. La majorité (Autriche, Australie, Belgique, Chine, Danemark, Equateur, Hongrie, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) estiment que la liberté syndicale et la protection du droit syndical devraient faire l'objet d'une seule convention.

Les gouvernements suivants : Bulgarie, Canada, Etats-Unis, Finlande, Inde, Union sud-africaine, sont d'avis que la liberté syndicale et la protection du droit syndical devraient faire l'objet de deux conventions distinctes.

Les gouvernements autrichien, belge et suisse font valoir en faveur de la première thèse, notamment, qu'il existe des liens si intimes entre les deux questions qu'elles ne sauraient être dissociées l'une de l'autre.

En défendant l'autre thèse, le gouvernement des Etats-Unis attire l'attention sur la diversité qui existe dans les différents pays, tant en ce qui concerne la protection du droit syndical par voie d'accords qu'en ce qui concerne la protection par voie légale. Dans son opinion, ces divergences pourraient avoir pour effet de retarder l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale, tâche primordiale de la Conférence. Le gouvernement sud-africain, lui aussi, ainsi qu'il l'a déjà fait observer dans ses remarques préliminaires, souligne l'importance que revêtent les différentes

coutumes et traditions nationales. Si la Conférence, déclare-t-il, se décidait pour une réglementation par convention internationale, elle devrait prévoir au moins deux conventions, ou établir un texte qui serait susceptible d'être adopté partie par partie.

Enfin, le gouvernement néerlandais, tout en se prononçant pour l'adoption d'une seule convention, émet des doutes sur l'opportunité de régler séparément, comme la Conférence, à sa 30^{me} session, l'a envisagé, les principes de la protection du droit syndical et les modalités d'application de ces principes, c'est-à-dire de régler la première de ces questions par la procédure de simple discussion, et la seconde par celle de double discussion et, partant, de faire du même problème l'objet de deux textes séparés. A son avis, il serait plus opportun de limiter la convention de 1948 à la liberté syndicale et de relier dans un seul texte toutes les questions relatives à la protection du droit syndical, question sur laquelle la Conférence sera appelée à statuer définitivement en 1949.

En résumé, les gouvernements sont quasi unanimes à reconnaître la nécessité, voire l'urgence d'une convention internationale sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Leurs opinions diffèrent, par contre, quant à l'opportunité de régler ces deux questions sous forme d'une convention unique ou sous forme de deux conventions distinctes.

A. LIBERTÉ SYNDICALE

II. Constitution des organisations

Question 3

Les gouvernements ont été consultés sur la question de savoir si l'on devait prévoir une disposition octroyant aux employeurs et aux travailleurs, suivant l'une des deux formules proposées sous les chiffres 3 a) et 3 b), le droit de constituer des organisations et de s'y affilier; l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ont donné une réponse affirmative à cette question en se ralliant à l'une ou l'autre des deux formules proposées.

La seule autre réponse reçue, celle de l'Union sud-africaine, exprime le désir de voir introduire dans le texte proposé quelques

modifications qui tiendraient compte de la situation existant dans ce pays.

Le gouvernement sud-africain désire voir supprimer le mot « inviolable », étant donné qu'il peut être mal interprété notamment par rapport à la question de l'affiliation obligatoire à une organisation particulière. Il estime également que l'expression « constituer des organisations » doit être complétée, comme dans le texte qu'il propose et qui est cité plus bas, de manière à montrer que le droit dont il est question dans la convention n'est accordé aux organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs qu'en vue de réglementer les relations de travail tandis que le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations à d'autres fins devrait être le même que celui des autres citoyens. L'expression « de leur propre choix » est estimée inopportune étant donné qu'elle ne correspond pas entièrement avec la pratique réelle.

En outre, l'Union sud-africaine considère qu'une « réglementation adéquate » est nécessaire et qu'il n'est pas possible d'accorder aux employeurs et aux travailleurs la liberté totale de constituer des organisations comme ils le veulent. Cette réglementation adéquate tiendrait compte des différences existant dans certains pays du point de vue de la race, des coutumes, du degré de développement social et économique et de l'éducation des divers groupes de la population; elle empêcherait qu'une majorité inexpérimentée puisse, avant d'avoir atteint un niveau de développement suffisant, supplanter, dans le contrôle des organisations, une minorité possédant plus d'expérience. D'autre part, la liberté de choix ne devraient être accordée qu'aux organisations constituées conformément au système général des relations industrielles d'un pays, spécialement si l'on veut éviter les conflits de juridiction entre les organisations.

Eu égard aux considérations précédentes, l'Union sud-africaine souhaite que la disposition qui figure dans la question 3 a) et b) soit, si l'on estime devoir l'inclure dans la convention, modifiée de la manière suivante :

Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le droit, sans autorisation préalable, de constituer ou de s'affilier à des organisations destinées à la défense de leurs intérêts en tant que tels et dont l'accès leur est ouvert, sous la seule réserve d'un certain minimum de prescriptions réglementaires de l'autorité nationale qui garantiront :

a) que l'organisation est dûment adaptée aux nécessités du système légal concernant la réglementation des salaires, les conventions collectives et la réglementation industrielle;

b) que les avoirs de l'organisation sont protégés contre leur dilapidation ou leur affectation à des fins illégales ou non constitutionnelles;

c) que l'organisation ne participe pas à des activités qui n'ont pas un lien suffisamment étroit avec le but en vue duquel une telle organisation a été primitivement constituée, par exemple des activités politiques obligatoires.

Si on laisse provisoirement de côté la question de savoir quelle est celle des deux formules — a) ou b) — qui est jugée préférable, on voit que plusieurs pays ont accompagné leurs réponses de certaines réserves.

L'Autriche, la Chine, l'Equateur, la Hongrie et l'Inde désirent que le droit en question soit restreint dans une certaine mesure conformément à la législation nationale.

L'Autriche estime que ce droit ne devrait pas, en principe, être subordonné à une autorisation préalable, mais que, lors de la constitution des associations, les dispositions réglementaires en vigueur dans les divers Etats devraient être respectées. En Autriche, une organisation doit, préalablement à sa constitution, se conformer aux dispositions de la loi sur le droit d'association qui prévoit la notification à l'autorité compétente de l'intention de constituer l'association avec communication des projets de statuts. L'Autriche fait remarquer que si l'autorité administrative interdit la constitution de l'organisation, les intéressés ont le droit d'interjeter appel, et le gouvernement autrichien estime que par là le droit d'association est protégé contre toute restriction inconstitutionnelle. Le gouvernement est d'avis que si les mots « sans autorisation préalable » n'admettaient pas l'obligation pour les organisations de se conformer à des dispositions réglementaires comme celles qui sont indiquées ci-dessus, il serait nécessaire d'insérer des clauses supplémentaires qui tiendraient compte de la situation existant en Autriche et dans d'autres pays qui possèdent une réglementation analogue.

La Chine estime que les organisations devraient être constituées conformément aux lois et règlements nationaux et l'Inde fait remarquer que le droit de constituer des organisations et de s'y affilier devrait s'exercer conformément aux dispositions de la constitution nationale sur la liberté d'expression, le droit d'association et le droit de réunion.

L'Equateur considère que la convention ne devrait pas dénier aux employés publics le droit de constituer des organisations et de s'y affilier, mais que les droits de ceux-ci à cet égard devraient être réglementés par la législation nationale.

La Hongrie indique deux réserves : premièrement, les organisations intéressées doivent répondre aux exigences de la démocratie et, deuxièmement, une organisation de travailleurs ne devrait pouvoir bénéficier de ce droit que si elle comprend une certaine proportion de travailleurs fixée par la législation nationale.

Les gouvernements de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suisse désirent voir clarifier certains autres points. Tout d'abord, la Finlande estime que l'Etat et les municipalités, en tant qu'employeurs, ne devraient pas faire partie des mêmes organisations que les employeurs privés. En second lieu, le Royaume-Uni désire que le droit des organisations de décider si elles accepteront ou non des demandes d'affiliation soit sauvegardé. Enfin, la Finlande, la Suisse et l'Union sud-africaine voudraient que figurent dans la convention non seulement le droit des employeurs et des travailleurs de constituer des organisations et de s'y affilier, mais aussi leur droit de s'abstenir, s'ils le désirent, de s'affilier à de telles organisations.

Sur la question de savoir si le droit devrait être accordé dans les termes généraux proposés sous le chiffre 3 a) ou d'après l'énumération plus précise indiquée sous le chiffre 3 b), la majorité des pays se sont prononcés pour la première alternative.

Sous réserve des observations générales qui ont été faites dans certains cas, les pays suivants sont en faveur de a) : l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. L'Autriche se prononce pour l'alternative b) et les Etats-Unis d'Amérique proposent une rédaction analogue à cette alternative, avec seulement une légère suppression et une addition destinée à empêcher que l'énumération ne soit limitative.

Parmi ceux qui se sont prononcés pour la première alternative, le Royaume-Uni estime qu'il est préférable d'avoir une formule générale pour les raisons données aux pages 7 et 8 du questionnaire. La Suisse considère que toute énumération, telle que celle qui figure sous la lettre b), ne serait jamais que limitative et risquerait de provoquer des discussions.

L'Autriche, par contre, estime que les mots « sans distinction d'aucune sorte » prévus sous la lettre a) sont d'un caractère trop général et pourraient par conséquent donner lieu à une interprétation restrictive dans certains pays, tandis que l'alternative b), qui a l'avantage de déterminer nettement les catégories auxquelles

la convention devrait s'appliquer, ne permettrait pas une telle interprétation.

Les Etats-Unis d'Amérique accepteraient la formule *b)* avec l'omission des mots « publics et privés » et l'addition après l'énumération, des mots « et sans autre distinction ». Le gouvernement des Etats-Unis estime que l'expression « employeurs et travailleurs » comprend par elle-même les employeurs et les travailleurs tant publics que privés, tandis que les mots « publics et privés », s'ils étaient ajoutés, pourraient soulever des difficultés quant à la question de savoir quelles personnes rentrent exactement dans l'une ou l'autre de ces deux catégories. Les Etats-Unis, quoique ne considérant pas souhaitable d'essayer d'énumérer les diverses sortes de discriminations, estiment que l'on pourrait éviter toute ambiguïté en adoptant la formule *b)* avec les modifications indiquées ci-dessus.

Les pays qui ont répondu sont donc, à une très grande majorité, en faveur du principe suivant lequel les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, devraient avoir le droit de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations; presque tous ces pays préfèrent, au lieu d'une énumération descriptive, la rédaction en des termes généraux de la disposition en question.

Sur le point 3 *c)*, concernant l'opportunité de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne préjuge en rien la question de leur droit de grève, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine, ont répondu par l'affirmative. Le Royaume-Uni indique qu'il ne voit pas d'objection à cette disposition si elle est estimée nécessaire. La réponse de la Chine ne contient rien au sujet de cette question particulière et la réponse du Mexique est négative. Les Pays-Bas et la Suède estiment que cette convention ne devrait pas traiter de questions relatives au droit de grève et les Etats-Unis d'Amérique, tout en répondant par l'affirmative, jugent inopportun d'essayer de résoudre ce problème dans cette convention.

La plupart des pays reconnaissent par conséquent d'une manière implicite le droit syndical des fonctionnaires, sans que celui-ci ne préjuge la question de leur droit de grève, cette dernière question étant, comme de nombreux pays l'ont fait remarquer, indépendante de la convention actuellement proposée.

III. Fonctionnement des organisations

Question 4

La question 4 a) demandait s'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action. L'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Équateur, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union sud-africaine ont répondu par l'affirmative.

L'Union sud-africaine apporte une restriction à sa réponse. Elle est d'accord pour accorder ce droit en principe, pourvu que la gestion, l'activité et les programmes d'action de l'organisation rentrent dans la compétence qui lui est dévolue par ses statuts et règlements et soient conformes aux activités légitimes des organisations de cette nature, mais elle serait opposée au principe si celui-ci signifiait que les organisations auraient la liberté d'inclure dans leurs statuts des dispositions qui ne concerneraient pas les buts fondamentaux de telles organisations. D'autre part, en vertu de la législation sud-africaine, une organisation professionnelle doit, pour être enregistrée, contenir dans ses statuts des dispositions sur certains points tels que, par exemple, les qualifications requises pour l'affiliation, la tenue et la soumission des livres de comptes, etc. L'Union sud-africaine répond donc par l'affirmative à cette question, pourvu que les mots « conformément à la législation nationale » soient insérés dans la clause envisagée.

L'Autriche est d'accord pourvu que la clause ne dispense pas les organisations de l'obligation qu'elles ont de respecter les dispositions réglementaires prévues par la législation nationale, par exemple celles qui concernent le contenu minimum des statuts, la communication des noms des membres du bureau de l'Organisation et l'annonce des assemblées générales.

La Finlande est également d'accord sous réserve que le mot « légal » contenu dans 4 b) est également sous-entendu dans 4 a) et signifie que les organisations professionnelles doivent, dans l'exercice de leurs droits, respecter les lois générales du pays.

La France répond par l'affirmative, à condition que les organi-

sations syndicales s'engagent à respecter les règles fondamentales du droit public.

L'Inde indique que sa réponse est affirmative si les méthodes suivies par les organisations sont franches, pacifiques, conformes aux lois et ne s'exercent pas de manière à contrecarrer l'exercice de droits analogues de la part d'autres individus et organisations.

La Suisse fait remarquer que ce droit est garanti par la Constitution fédérale pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat.

Les réponses affirmatives des autres pays cités plus haut ne contiennent pas de réserves. Les Etats-Unis d'Amérique indiquent même que les droits spécifiés dans cette question semblent découler nécessairement du droit de libre association et que si l'on supprimait ces droits ils enlèveraient presque toute valeur pratique au droit d'association. Les dix-neuf pays qui ont répondu sont donc tous en faveur du principe que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, etc.; six de ces pays ont souligné que ce droit doit s'exercer en conformité avec la constitution ou la loi nationale et, dans le cas de l'Autriche, en conformité également avec les dispositions réglementaires prescrites par la loi.

Sous 4 b) il était demandé s'il serait désirable de prévoir que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter ce droit (à savoir le droit des organisations d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action) ou à en entraver l'exercice légal. L'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union sud-africaine ont répondu par l'affirmative.

Des réserves analogues à celles qui ont été exprimées dans les réponses à la question 4 a) accompagnent les réponses de l'Autriche, de la Finlande et de l'Union sud-africaine.

L'Equateur indique qu'il répond par l'affirmative pourvu que l'exercice de ce droit par les organisations ne compromette pas la sécurité de l'Etat et que la poursuite des objectifs s'effectue par des moyens licites et non contraires à la constitution et aux bonnes mœurs.

La Chine signale que, dans son cas, s'il se produit une restriction des droits indiqués, les employeurs et les travailleurs ont le droit de demander aux pouvoirs publics d'intervenir.

Les Etats-Unis d'Amérique soulignent l'importance du mot « légal » en ce sens que les organisations démocratiques sont, comme les individus, soumises aux lois générales de la communauté; la Suisse donne également une interprétation analogue de ce mot.

Les autres pays cités n'accompagnent leur réponse affirmative d'aucune réserve; la Suède propose même que l'on renforce la garantie prévue. Elle estime que l'expression « exercice légal » est imprécise et que le texte devrait être rédigé de manière à éliminer la possibilité de l'adoption d'une législation spéciale en vertu de laquelle les pouvoirs publics pourraient intervenir dans le fonctionnement des organisations.

Les dix-neuf pays se sont donc tous prononcés en faveur du principe suivant lequel les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention qui serait de nature à limiter les droits des organisations prévus sous le chiffre 4 a). De nouveau un certain nombre de pays ont souligné l'importance du mot « légal » par lequel il faut entendre que l'exercice des droits en question doit s'effectuer conformément à la légalité du pays.

IV. Dissolution et suspension des organisations

Question 5

La question 5 demandait s'il serait désirable de stipuler dans la réglementation internationale que les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Le Danemark indique que d'après la Constitution de ce pays des associations ayant un but licite peuvent être librement constituées sans autorisation préalable et ne peuvent pas être dissoutes par mesure gouvernementale. Néanmoins, une association peut être temporairement interdite, mais dans ce cas la procédure judiciaire tendant à la dissolution de cette association doit être immédiatement engagée. En conséquence, le Danemark estime nécessaire de réserver son attitude sur la question de savoir si, conformément à la situation du Danemark, il y a lieu d'accorder aux organisations

professionnelles une protection qui dépasserait celle prévue dans la constitution.

L'Autriche répond qu'il doit être possible de dissoudre ou de suspendre les organisations d'employeurs et de travailleurs, comme toutes les autres associations de personnes, lorsqu'elles violent les lois nationales en vigueur; elle indique que sa législation nationale reconnaît certains cas dans lesquels les associations peuvent être dissoutes ou suspendues par voie administrative. La réponse ajoute cependant que, dans un tel cas, il est possible d'interjeter appel devant le tribunal administratif suprême contre la décision de l'autorité administrative. Elle propose donc de donner à la disposition à insérer sur ce sujet dans la convention une rédaction aux termes de laquelle les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative « sauf dans le cas où leur activité est contraire aux lois nationales en vigueur ».

La réponse de la Suisse estime que la dissolution et la suspension ne devraient pas être permises, sauf lorsque l'existence de l'Etat serait mise en péril ou que certaines organisations tenteraient d'acaparier illicitement tous les droits au détriment d'autres organisations et sous réserve des cas prévus par le code civil suisse.

L'Union sud-africaine répond affirmativement, mais excepte les cas dans lesquels les mesures de l'autorité administrative sont fonction d'une législation particulière promulguée conformément à la Constitution, qui indique les causes de dissolution et de suspension et prévoit un droit d'appel devant les tribunaux. La réponse affirmative de ce pays ne s'applique pas non plus à la procédure de « radiation ».

La Chine répond par l'affirmative, mais indique que des exceptions devraient être prévues pour des « cas spéciaux ».

L'Inde répond que les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension sauf par le moyen d'une procédure judiciaire régulière. Les Pays-Bas répondent par l'affirmative, étant entendu que dans le texte « voie administrative » signifie toute autre voie que les voies législatives et judiciaires. La France répond également par l'affirmative en notant que cette disposition implique que les organisations ne peuvent être dissoutes que par voie judiciaire.

Les autres pays, à savoir l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la Hongrie, le Mexique, le Royaume-Uni et la Suède, répondent par l'affirmative sans faire de réserve; cependant la réponse de

l'Australie se réfère à l'interprétation qui figure dans le rapport de la commission de la liberté d'association à la dernière Conférence.

Comme le révèle le rapport de la commission, une organisation qui aurait pour objet d'accomplir des actes criminels ou immoraux ou de chercher à mettre en danger la sécurité de l'Etat serait illégale et ne pourrait pas bénéficier de la garantie du principe de liberté d'association, car cette liberté — comme toutes les autres libertés — est contenue dans les limites de la légalité, ainsi que le prévoit la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. La proposition contenue dans la question 5 était destinée à exclure la possibilité d'une dissolution ou d'une suspension des organisations par la simple voie administrative; elle ne couvrait pas les cas de dissolution ou de suspension par la procédure judiciaire.

Avec cette interprétation, la grande majorité des réponses appuient nettement le principe suivant lequel les organisations ne devraient pas être sujettes à dissolution ou à suspension par simple voie administrative.

V. Fédérations, confédérations et organisations internationales des employeurs et des travailleurs

Question 6

La question 6 demandait s'il serait désirable de prévoir que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs. Aucun pays n'a répondu par la négative et quatre pays seulement — l'Equateur, l'Inde, la Suisse et l'Union sud-africaine — ont apporté des réserves à leur réponse.

L'Union sud-africaine estime que le caractère de l'organisation à laquelle pourraient s'affilier les organisations d'employeurs et de travailleurs doit être déterminé. A cette fin, elle propose d'ajouter une disposition tendant à ce que la fédération, la confédération ou l'organisation internationale à laquelle pourrait s'affilier une organisation professionnelle ait l'approbation de l'autorité nationale. D'après cette réponse, il serait possible d'accorder le droit envisagé « pourvu que la constitution de ces organismes (fédérations, confédérations et organisations internationales) ou l'affiliation à ceux-ci n'impose en aucune manière aux organisations profession-

nelles une restriction de la liberté d'action qu'elles possèdent aux termes de leurs statuts et pourvu que ces organismes aient effectivement le même but qu'elles ». Si de telles conditions n'existaient pas, le gouvernement se réserverait le droit de demander l'annulation de l'affiliation ou, à défaut de cette annulation, de retirer à l'organisation intéressée la reconnaissance légale.

La réponse affirmative de l'Equateur comporte des restrictions à peu près analogues en ce sens que le droit d'affiliation à des organisations internationales devrait sauvegarder la souveraineté, la sécurité et la dignité nationales et que les organisations devraient avoir la faculté de ne pas accepter les consignes d'organisations internationales susceptibles de porter préjudice à la nation à laquelle elles appartiennent. Tout conflit s'élevant entre l'organisation internationale et l'organisation affiliée devrait être résolu par un tribunal international.

L'Inde indique que le droit proposé devrait être accordé pourvu que l'exercice de ce droit ne compromette en aucune manière la sécurité de l'Etat. La Suisse estime que l'on devrait accorder ce droit pourvu que les organisations d'employeurs et de travailleurs se tiennent toujours dans les limites de la légalité.

Quinze pays ont répondu à cette question par l'affirmative sans aucune réserve : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

VI. Garanties relatives aux fédérations et confédérations

Question 7

La question 7 demandait s'il serait désirable de prévoir que les garanties relatives à la constitution, au fonctionnement, à la dissolution et à la suspension des organisations d'employeurs et de travailleurs prévues dans les questions 3, 4 et 5, devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations de telles organisations. L'Union sud-africaine répond par la négative; trois pays — l'Autriche, la France et la Suisse — apportent des réserves à leur réponse affirmative; les réponses des quinze autres pays sont toutes dans l'affirmative sans restriction.

L'Union sud-africaine n'indique pas les motifs de sa réponse

négative à cette question. L'Autriche répond par l'affirmative, mais en indiquant que les réserves qu'elle a apportées aux questions 3 et 4 relativement à la nécessité d'observer les dispositions réglementaires prescrites par la législation nationale s'appliquent également ici. La Suisse estime que de telles garanties devraient s'appliquer aux fédérations et aux confédérations, « à moins que la législation nationale ne s'y oppose ». La France répond par l'affirmative sous réserve des observations qu'elle a formulées en réponse aux questions 4 a) et 5, d'après lesquelles les organisations professionnelles doivent respecter les règles fondamentales du droit public et ne doivent pas être sujettes à dissolution si ce n'est par la procédure judiciaire.

Le principe contenu dans cette question a été accepté sans restriction par tous les autres pays qui ont répondu, à savoir : l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Chine, le Danemark, l'Equateur, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

VII. Personnalité juridique des organisations

Question 8

La question 8 demandait s'il serait désirable d'inclure dans la réglementation internationale une clause prévoyant que l'acquisition de la personnalité juridique par des organisations d'employeurs et de travailleurs ne devrait pas être subordonnée à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale, définie par les dispositions précédentes. Seules la Chine et l'Afrique du Sud ont donné une réponse négative à cette question. La Chine n'accompagne sa réponse d'aucun commentaire, tandis que le gouvernement sud-africain indique que seule une association constituée en accord avec la législation doit pouvoir jouir de la personnalité juridique; c'est seulement de cette manière, dit-il, qu'il est possible d'éviter les conflits de juridiction entre les organisations et d'empêcher l'exploitation d'une majorité par une minorité organisée.

A l'inverse de cette opinion, la Belgique estime que « l'autorité qui subordonnerait l'acquisition de la personnalité juridique à n'importe quelle condition de nature à porter atteinte à la liberté syndicale — même si des organisations libres conservaient le droit

de ne pas réclamer la personnalité juridique — agirait à l'encontre de la liberté syndicale en conférant aux organisations qui accepteraient de se conformer aux conditions édictées le bénéfice des avantages découlant de la personnalité morale ». Elle se prononce donc en faveur de la clause proposée, afin que les Etats se voient « proscrire toute possibilité de restreindre toute inégalité entre organisations d'employeurs et de travailleurs qui doivent rester entièrement libres et maîtresses de leur destinée ».

La majorité des Etats ont donné une réponse affirmative sans aucun commentaire (Australie, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, France, Hongrie, Inde, Mexique, Pays-Bas, Suède). Quelques gouvernements ont, toutefois, brièvement motivé leur réponse.

Ainsi, l'Equateur estime que « la jouissance de la personnalité juridique ne devrait pas être limitée si ce n'est du fait des conditions déterminées par chaque Etat en vue de protéger sa propre sécurité et le bien commun des citoyens ». La Finlande considère que les dispositions de la législation nationale fixant les conditions auxquelles est subordonnée l'acquisition par les organisations de la personnalité juridique, devraient être respectées. La Suisse se demande s'il ne serait pas préférable, étant donné que la notion de la personnalité juridique varie beaucoup d'un pays à l'autre, que la réglementation internationale n'aborda pas ce point ou n'en tint compte que dans une recommandation. Elle indique, d'autre part, que d'après les articles 60 *sq.* du code civil suisse, « les associations... qui n'ont pas un but économique, acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement ». L'Autriche indique qu'en vertu du droit autrichien, les organisations d'employeurs et de travailleurs acquièrent automatiquement la personnalité juridique dès qu'elles sont valablement constituées. Sans se prononcer nettement pour l'affirmative, le Royaume-Uni « ne voit aucune objection à l'inclusion de la disposition en question, si celle-ci est estimée généralement souhaitable ». Enfin le gouvernement des Etats-Unis fait remarquer que cette clause semble être une conséquence naturelle d'une réponse affirmative à la question 4 *a*).

Il ressort de l'analyse des réponses à cette question que, à une très grande majorité, les gouvernements estiment que les conditions auxquelles la législation peut subordonner l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations d'employeurs et de travailleurs ne doivent en aucun cas être de nature à porter atteinte à la liberté syndicale.

VIII. Responsabilités des organisations

Question 9

La question 9 posait une alternative. Elle demandait aux gouvernements :

a) S'ils jugeaient opportun de stipuler dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale que l'acquisition et l'exercice des droits prévus dans la première partie de la réglementation ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs responsabilités et obligations respectives; ou bien

b) S'ils estimaient préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage.

Les réponses à cette question ne sont pas unanimes, quoiqu'une nette majorité se dégage cependant en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 b).

Le Mexique estime préférable de ne pas aborder ce point dans la réglementation internationale en laissant les Etats libres de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées. Le Canada, le Danemark, l'Equateur, la Finlande, la Hongrie, l'Inde et le Royaume-Uni se prononcent en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 a). Dans leurs commentaires, la Hongrie et l'Inde indiquent que, tout droit ayant pour contrepartie des obligations, les organisations professionnelles doivent assumer certaines responsabilités en conséquence directe de leurs droits. Il est à remarquer que les commentaires de ces deux gouvernements portent sur le fondement moral de la responsabilité et non pas sur l'opportunité d'inclure une disposition dans ce sens dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale.

Au contraire, les réponses des gouvernements qui se prononcent en faveur de la solution proposée sous le chiffre 9 b) (Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chine, Etats-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, Union sud-africaine, Suède et Suisse) indiquent, pour la plupart, non pas que les gouvernements sont opposés à ce que soient déterminées les responsabilités et les obligations des organisations d'employeurs et de travailleurs, mais qu'ils estiment plus opportun de réserver une disposition dans ce sens pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collec-

tives ou la conciliation et l'arbitrage. Les Etats-Unis d'Amérique font remarquer que la clause qui figure au paragraphe 9 a) n'est pas suffisamment claire pour pouvoir être incluse dans une convention, et que si on voulait lui donner une signification exacte et précise on se trouverait entraîné d'une manière prématurée dans l'étude détaillée de problèmes qui se rapportent à la réglementation internationale en matière de conventions collectives ou de conciliation et d'arbitrage. L'Australie, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse accompagnent leurs réponses de commentaires analogues; ce dernier pays fait cependant remarquer que des milieux influents suisses pencheraient plutôt pour la solution proposée sous le chiffre 9 a), car la réglementation envisagée sous le chiffre 9 b) «exclurait de son champ d'activité de nombreuses associations auxquelles ne s'appliquent ni les conventions collectives, ni les dispositions sur la conciliation et l'arbitrage». L'Autriche estime que la convention devrait s'en tenir à la réglementation internationale des questions fondamentales que posent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, c'est-à-dire uniquement à des questions d'organisation.

De cette brève analyse, il ressort que la majorité des gouvernements ont estimé préférable de réserver pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives ou la conciliation et l'arbitrage une clause portant sur les responsabilités et obligations respectives des organisations d'employeurs et de travailleurs.

B. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

IX. Garantie de l'exercice du droit syndical

X. Institution d'organismes chargés d'assurer le respect du droit syndical

Questions 10 à 13

La question 10 demandait si la réglementation internationale devrait garantir l'exercice du droit syndical.

Le gouvernement danois, supposant qu'il s'agissait là de la garantie du droit syndical par un organisme international de contrôle de la liberté syndicale, ne prend pas encore position, en attendant d'être renseigné plus amplement sur les détails de la garantie internationale. Les organisations centrales des employeurs

et des travailleurs danois, consultées au préalable par le gouvernement, se sont, elles aussi, prononcées contre une garantie internationale à laquelle elles n'attribuent aucune valeur pratique. L'emploi du terme « garantie internationale », tant par le gouvernement danois que par les centrales syndicales intéressées, semble bien indiquer que le gouvernement danois a en vue le problème d'un contrôle international, question qui n'est pas envisagée par la présente réglementation. Il est donc permis de ne pas attribuer à la réponse du gouvernement danois un sens négatif, d'autant plus que les réponses données aux questions subséquentes, et qui sont subordonnées à la question 10, sont affirmatives.

Les réponses de tous les autres gouvernements sont nettement affirmatives. Notons cependant que le gouvernement britannique rappelle à nouveau que la réglementation internationale ne devrait pas comporter pour un Etat Membre l'obligation de promulguer une législation lorsque le droit syndical est déjà suffisamment protégé par la législation existante ou par d'autres moyens.

Il y a donc quasi-unanimité sur la nécessité d'incorporer la protection du droit syndical dans la réglementation internationale.

La question 11 concernait le point de savoir si la protection du droit syndical pourrait être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre employeurs et travailleurs organisés.

Les gouvernements autrichien, hongrois, mexicain, sud-africain et suédois répondent par la négative. Ils estiment en effet que seule la loi offre des garanties effectives.

D'après l'avis du gouvernement français, la réglementation internationale devrait tenir compte des accords collectifs, mais point confier exclusivement à ceux-ci la protection du droit syndical, obligation qui incombe en dernier ressort à l'Etat. La loi doit fixer les principes généraux, la convention collective, les modalités d'application.

En revanche, les réponses des autres pays sont affirmatives (Australie, Belgique, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Equateur, Etats-Unis, Finlande, Inde, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse).

Le gouvernement canadien précise cependant que la protection du droit syndical par voie contractuelle doit résulter d'une pratique bien établie et s'appuyer sur des organisations suffisamment développées. Et le gouvernement équatorien souligne que les deux parties doivent s'inspirer d'une sérieuse volonté de coopération pour mettre un terme définitif aux conflits.

La question 12 demandait si, à défaut d'une garantie pleine et

effective par voie d'accords mutuels, les Etats Membres devraient prendre des mesures appropriées en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance.

Les gouvernements autrichien, mexicain, sud-africain et suédois, en conformité avec la réponse donnée à la question 11, estiment que des mesures d'ordre législatif sont indispensables pour assurer l'exercice du droit syndical. Les gouvernements belge et équatorien sont du même avis.

Le gouvernement suédois précise à ce propos qu'une telle loi devrait se limiter à garantir le droit de constituer des associations et de s'y affilier; elle ne devrait avoir trait, par contre, ni à la liberté de ne pas s'associer, ni au droit des organisations professionnelles à conclure des accords mutuels.

Les gouvernements belge et équatorien estiment que l'Etat devrait prendre des mesures protectrices, même si des accords ont été conclus en bonne et due forme. Le gouvernement belge attire spécialement l'attention sur l'importance qu'il y a à protéger les délégués syndicaux contre le renvoi discriminatoire.

Les autres gouvernements (Autriche, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Hongrie, Inde, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse) sont d'accord avec le texte suggéré dans la question 12. Selon l'avis du gouvernement français, des mesures appropriées doivent être prises notamment en vue de garantir aux salariés que le fait d'appartenir ou de ne pas appartenir à une organisation syndicale ne peut être pris en considération pour l'engagement, le maintien dans l'emploi ou le licenciement.

Enfin, le gouvernement suisse fait observer que l'adoption et l'application des mesures de protection pourraient se heurter à des difficultés.

La question 13, enfin, avait trait à l'institution d'organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical.

Les gouvernements britannique et sud-africain répondent négativement. Le gouvernement finlandais ne prend pas encore position, étant donné que ni la structure, ni les fonctions des organismes ne seraient définies par la réglementation.

Pour le gouvernement suisse, la disposition serait inacceptable si elle devait donner lieu à l'institution d'un mécanisme international chargé du contrôle de la liberté syndicale. En revanche, le gouvernement belge est d'avis que l'institution, sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail, d'une instance appro-

priée de contrôle, devrait être prévue par la réglementation internationale. De même, le gouvernement français estime qu'il faudrait examiner si cette suggestion ne devrait pas être réalisée dans le cadre de l'O. I. T. Il convient, cependant, de noter ici encore que la question 13 visait, non pas l'établissement d'un contrôle international, mais exclusivement l'institution d'organismes nationaux appropriés.

D'après l'avis du gouvernement suédois, l'adoption de cette disposition ne devrait pas entraîner une modification des régimes nationaux existants qui donnent pleine satisfaction à tous. D'une manière analogue, le gouvernement mexicain estime qu'il appartient aux Etats qui garantissent le droit syndical par leur législation de prendre des mesures appropriées dans les cas où la loi serait violée.

Les gouvernements de l'Australie et des Etats-Unis se prononcent en principe affirmativement, mais voudraient voir insérés dans la disposition les mots « si nécessaire ».

Les autres réponses sont nettement affirmatives (Autriche, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Equateur, Hongrie, Inde, Pays-Bas).

Il se dégage de l'aperçu des réponses que les opinions des gouvernements sont partagées quant à l'opportunité d'une disposition qui comporterait l'obligation stricte, pour les Etats Membres, d'instituer des organismes de contrôle.

Propositions gouvernementales

Question 14

La question 14 demandait si les gouvernements avaient des propositions ou des suggestions à présenter sur un point qui n'aurait pas été mentionné dans le questionnaire.

Nous analysons ci-après les propositions tendant à insérer dans le texte des dispositions qui n'auraient pas été prévues dans le questionnaire.

Les gouvernements des Etats-Unis, de la France, de l'Inde et de l'Union sud-africaine proposent d'inclure dans la convention certaines dispositions qui tendent, bien que variant dans la forme,

à préciser directement ou indirectement le champ d'application ou la portée de la convention.

Le gouvernement sud-africain fait valoir que les conventions adoptées antérieurement prévoient des dispositions d'exception pour les territoires non métropolitains, pour certains Etats où la masse de la population ne se trouve pas encore au même niveau économique et social que dans les Etats plus avancés, ou encore pour les Etats dont le territoire contient des régions peu peuplées. Il faudrait, à son avis, tenir compte également d'une quatrième catégorie d'Etats — dans laquelle se rangerait l'Union sud-africaine — où certaines fractions de la population, tout en participant à la vie industrielle générale, n'ont pas atteint le même degré de développement que le reste de la population. Le gouvernement sud-africain propose, par conséquent, d'incorporer dans le texte de la convention, à l'instar de la résolution sur la liberté syndicale, adoptée à la 30^{me} session de la Conférence, la clause contenue dans la partie V de la Déclaration de Philadelphie, et d'après laquelle il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple lors de la réalisation du programme établi dans la Déclaration.

D'après le gouvernement de l'Inde, le bénéfice des droits prévus par la convention ne devrait pouvoir être invoqué que par les organisations d'employeurs et de travailleurs qui remplissent les trois conditions suivantes :

a) les organisations ne doivent pas interdire l'accès à des personnes ou à des groupes de personnes susceptibles d'y adhérer, pour la seule raison de leur sexe, couleur, race, religion ou nationalité;

b) les organisations ne doivent pas porter atteinte au droit des personnes ou des groupes de personnes d'exercer pacifiquement leur profession ou occupation, ainsi que leurs droits civiques;

c) les organisations doivent administrer leurs activités conformément aux procédures démocratiques.

Le gouvernement des Etats-Unis déclare qu'il est favorable à l'adoption d'une convention relative à la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs, étant entendu que la convention a exclusivement trait aux problèmes syndicaux et aux relations entre employeurs et salariés, et non pas à des activités des organisations qui sortiraient de ce domaine. Afin de donner davantage

de précision au texte envisagé, il propose d'y insérer une définition des termes « organisations d'employeurs et de travailleurs », définition qui, dans l'esprit de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la convention même, pourrait être formulée comme suit :

Par « organisations d'employeurs et de travailleurs », on entend dans cette convention les organisations d'employeurs et de travailleurs considérées du point de vue du rôle qu'elles jouent sur le plan syndical et sur celui des relations entre employeurs et salariés.

Le gouvernement français attire l'attention sur le fait que, plus que le statut juridique des organisations visées, leur objet même appelle les mesures de protection envisagées par le présent texte. Cet objet est la défense des intérêts professionnels et sociaux de leurs membres.

Le gouvernement français fait observer, à ce propos, qu'il peut paraître assez théorique de vouloir établir un parallélisme constant entre les organisations des travailleurs et des employeurs alors que les objectifs poursuivis ainsi que les conditions d'exercice du droit syndical pour les uns et pour les autres peuvent présenter des différences sensibles, et que les organisations de travailleurs sont, en particulier, beaucoup plus exposées à des actes d'intimidation, de pression ou de restriction.

Le gouvernement français demande en outre au Bureau international du Travail d'étudier de manière plus approfondie la question du caractère représentatif des organisations syndicales. Il pose notamment les questions suivantes :

a) s'il n'est pas contraire à la liberté syndicale d'accorder légalement à certaines organisations considérées comme les plus représentatives, un privilège les habilitant à représenter l'ensemble des salariés pour la conclusion de conventions collectives susceptibles, suivant une procédure déterminée, d'acquiescer une force obligatoire;

b) dans la négative, quels seraient les critères, non contraires à la liberté syndicale, qui permettraient de déterminer les organisations les plus représentatives?

Il convient de signaler que ce problème a été examiné par le Bureau dans son rapport sur les relations industrielles, question qui constitue le point VIII de l'ordre du jour de la présente session

de la Conférence ¹. Il lui a paru, en effet, que ce problème se pose essentiellement à propos des relations industrielles, et plus particulièrement, comme le relève le gouvernement français lui-même, à propos des conventions collectives, et pourrait, partant, être plus opportunément traité à cette occasion.

¹ Conférence internationale du Travail, 31^{me} session, Rapport VIII (1) : *Relations industrielles* (Genève, 1947).

CHAPITRE III

CONCLUSIONS

Sur la base des réponses analysées dans le chapitre précédent, le Bureau soumet à l'examen de la Conférence un projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, précédé d'un bref préambule. Ces textes figurent au chapitre IV du présent rapport.

Préambule du projet de convention

Il a semblé nécessaire au Bureau de motiver par un bref préambule le texte du projet de convention.

En premier lieu, il paraît opportun de rappeler les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration de Philadelphie, qui déterminent la compétence de l'Organisation en matière de liberté syndicale et mettent en plein relief l'importance de ce problème, pour l'amélioration des conditions du travail, le progrès social et le maintien de la paix.

Il ne semble pas moins opportun de souligner que l'Assemblée des Nations Unies a fait siens les principes adoptés à l'unanimité à la dernière session de la Conférence en matière syndicale et a, partant, invité l'Organisation internationale du Travail à faire tous ses efforts pour traduire ces principes en engagements formels par voie d'une ou de plusieurs conventions internationales du travail.

Enfin, il semble indispensable de rappeler que si les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives ne doivent pas être soumis, comme si souvent dans le passé, à un traitement discriminatoire par rapport aux autres personnes ou organisations, ils ne sont pas moins tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs droits, aux lois d'ordre public formulées par les constitutions

nationales, les codes pénaux ou les codes civils qui, par définition, s'imposent à tous.

Le Bureau tient ainsi compte des réserves relatives à la « légalité » et à l'« ordre public » formulées à nouveau par un certain nombre de gouvernements dans leurs réponses. Rappelons à ce propos que de telles réserves, même si elles ne sont pas expressément formulées, ne sont pas moins implicitement contenues dans tout texte, national ou international, consacrant un droit ou une liberté. Mais pour éviter toute équivoque, il est nécessaire de préciser que les lois relatives à l'ordre public des divers Etats, quelles qu'elles puissent être, doivent être compatibles avec les dispositions d'une éventuelle convention sur la liberté syndicale. Il en va naturellement de même des lois nationales sur les syndicats professionnels. En effet, s'il devait en être autrement, la convention elle-même n'aurait plus d'objet. Et c'est pour cette raison qu'on ne peut guère faire état d'une réserve relative à l'ordre public dans le texte même de la convention, parce qu'on permettrait ainsi aux Etats, par voie d'interprétation de cette notion, de remettre en cause les principes auxquels ils auraient souscrit.

Projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Avant d'examiner la portée des diverses dispositions du projet de convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, il importe de rappeler en quelques mots dans quel esprit ce projet a été conçu.

Le Bureau, en plein accord avec les décisions de la dernière session de la Conférence internationale du Travail, s'est efforcé de préciser avec un maximum de concision les principes définissant le statut de la liberté syndicale, principes qui se trouvent, au demeurant, expressément consacrés dans la législation et la pratique de la très grande majorité des pays.

C'est dire que tous ces pays sont en mesure de ratifier la convention sans avoir à reviser au préalable leur législation sur les syndicats professionnels.

Par contre, un projet de réglementation qui aurait prétendu régler jusqu'aux moindres problèmes qui peuvent se poser dans la pratique de chacun des pays aurait obligé la plupart des pays à reviser au préalable, et souvent sur des points de détail, leur

législation nationale avant d'être en mesure de ratifier la convention internationale. Et c'est pour cette raison que le Bureau s'est volontairement abstenu de proposer à la Conférence une sorte de « code ou de modèle de réglementation » de la liberté syndicale.

Il importe de rappeler en second lieu que, conformément aux décisions prises par la 30^{me} session de la Conférence, la convention sur la liberté syndicale ne doit être considérée que comme une première étape dans la voie de la réglementation internationale des droits syndicaux. En effet, la 31^{me} session de la Conférence est également saisie, en première discussion, de plusieurs textes portant notamment sur le rôle des organisations professionnelles, dans le domaine des relations du travail et dans celui de la réglementation sociale et économique. (Point VIII de l'ordre du jour de la Conférence.)

Aussi, un certain nombre de suggestions faites dans les réponses des gouvernements, qui se réfèrent aux problèmes plus vastes des relations industrielles et de la collaboration entre pouvoirs publics et organisations professionnelles, pourront-elles être plus utilement discutées à propos des textes mentionnés ci-dessus.

OPPORTUNITÉ ET FORME DE LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

La Conférence devra décider en premier lieu si la réglementation internationale doit prendre la forme d'une convention et, dans l'affirmative, celle d'une convention unique portant à la fois sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ou de deux conventions distinctes, l'une sur la liberté syndicale et l'autre sur la protection du droit syndical.

Les gouvernements se sont prononcés à la quasi-unanimité pour une prompte réglementation internationale par voie de convention, et à la majorité pour une convention unique.

Toutefois, un certain nombre de gouvernements ont donné la préférence à une réglementation par voie de deux conventions distinctes, pour la raison surtout qu'un texte portant à la fois sur deux sujets risquerait de retarder l'adoption d'une convention sur la liberté syndicale qui devrait être la tâche première de la Conférence. On a, de même, fait valoir qu'il peut être inopportun de vouloir régler séparément, d'une part, le principe de la protection du droit syndical par la procédure de simple discussion, et les

modalités d'application du principe par la procédure de double discussion.

Le Bureau s'est efforcé de concilier ces thèses en divisant le projet de réglementation en deux parties, la première étant consacrée à la liberté syndicale, et la seconde à la protection du droit syndical.

La Conférence sera ainsi en mesure de se prononcer séparément sur chacune des deux parties du projet de convention.

PARTIE I. LIBERTÉ SYNDICALE

L'article 1 du projet de convention dispose que chaque Etat Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur, s'engage à donner effet aux dispositions formulées aux articles suivants. Ce texte n'appelle pas d'autre commentaire.

Constitution des organisations

L'article 2 du projet de convention comporte une définition de la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs pris individuellement. Il dispose à cet effet que les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit inaliénable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations.

Les commentaires des gouvernements ont porté sur plusieurs points de cette définition qu'il importe d'examiner brièvement ci-après.

Principe de non-discrimination.

Rappelons tout d'abord que les gouvernements ont été appelés à choisir entre deux formules. La première, celle qui a été retenue dans le projet de convention, définit le principe de non-discrimination de manière tout à fait générale : « sans distinction d'aucune sorte ». La seconde, par contre, énumère certains cas typiques de discrimination syndicale : « sans distinction d'occupation, de sexe, de couleur, de race, de croyances, de nationalité ou d'opinions politiques ».

La plupart des réponses ont donné la préférence à la première formule, pour la raison surtout qu'une clause tout à fait générale était en vérité plus compréhensive qu'une formule énumérant les divers cas de discrimination, mais qui risque toujours d'en passer certains sous silence.

Donc, dans l'esprit des réponses, la clause générale figurant dans le texte du projet de convention doit être interprétée dans le sens le plus large comme signifiant que la liberté syndicale doit être reconnue sans discrimination d'aucune nature quant à l'occupation, le sexe, la couleur, la race, les croyances, la nationalité, les opinions politiques, etc., non seulement aux travailleurs et aux employeurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires et agents des services publics.

Signalons à ce dernier propos que les gouvernements aient été également consultés sur la question de savoir s'il était désirable de stipuler dans la réglementation internationale que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires ne devrait préjuger en rien le droit de grève de ceux-ci. Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence.

Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale.

Garantie de la liberté syndicale sans autorisation préalable.

La véritable garantie de la liberté syndicale résulte des termes : « droit inaliénable des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations et de s'y affilier *sans autorisation préalable* ».

Aucune des réponses n'a formellement mis en cause ce principe fondamental, mais certains gouvernements ont toutefois fait valoir que dans l'intérêt du bon fonctionnement des organisations, celles-ci devraient être tenues de se conformer, lors de leur constitution, aux formalités légales prévues par leur législation nationale.

Soulignons à ce propos que l'article 2 ne formule qu'un principe et ne pose qu'une limite à l'intervention de l'Etat. Il laisse, partant, une certaine latitude aux pays pour régler à leur gré les conditions de formation des organisations, sous la réserve expresse,

bien entendu, que de telles conditions ne mettent pas en cause le droit même que doivent avoir les travailleurs et les employeurs de former librement des organisations.

Les termes « sans autorisation préalable » sont suffisamment explicites pour permettre aux pays de faire le départ entre des mesures qui sont compatibles avec le principe de la libre constitution des syndicats et celles qui ne le seraient pas.

Droit de s'associer et droit de ne pas s'associer.

L'article 2 formule, de manière positive, le droit des travailleurs et des employeurs de former des organisations et d'y adhérer.

La très grande majorité des réponses ont donné sans réserve leur assentiment à ce principe, mais quelques gouvernements ont exprimé également le désir de voir porter la garantie internationale non seulement sur le droit positif de s'associer, mais aussi sur le droit purement négatif de ne pas s'associer.

Il convient de noter à ce propos que le but même de la réglementation internationale est de garantir la liberté syndicale en tant que *mesure de protection sociale* de toute première importance. Or, la protection du droit purement négatif de ne pas s'associer ne saurait naturellement prétendre à ce titre.

De plus, l'article 2 ne fait que formuler un droit et non pas, comme certains Etats semblent le craindre, une obligation. Il s'ensuit donc que les travailleurs et les employeurs restent complètement libres de faire usage ou non de ce droit. Mais la renonciation volontaire au droit positif de s'associer ne saurait être mise sur le même pied que la garantie formelle du droit purement négatif de ne pas s'associer.

Liberté de choix des organisations.

En faisant figurer les termes « organisations de leur choix » dans l'article 2, le Bureau entendait tenir compte du fait que, dans un certain nombre de pays, il existe plusieurs organisations représentatives des travailleurs et des employeurs parmi lesquelles les intéressés peuvent choisir d'adhérer, pour des raisons d'ordre confessionnel ou politique.

Et c'est dans ce sens que la très grande majorité des réponses ont interprété ces termes. Toutefois, pour répondre à certaines appréhensions exprimées dans quelques réponses, il importe de

préciser qu'une telle disposition laisse les organisations intéressées entièrement libres de déterminer dans leurs statuts les conditions d'adhésion ou de retrait des membres, sous la seule réserve que ces conditions ne mettent pas en cause le principe de non-discrimination syndicale.

Autonomie des organisations

L'article 3 du projet de convention comporte deux paragraphes qui se complètent mutuellement.

Le premier dispose que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

On notera que la formule qui figurait dans le questionnaire a été complétée par les termes : « d'élire librement leurs représentants », qui apportent une précision utile à la définition du droit au libre fonctionnement des syndicats.

Le deuxième paragraphe de l'article 3 fait une obligation aux autorités publiques de s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

La plupart des réponses ne sont pas seulement affirmatives, mais soulignent en plus le fait que la liberté de créer des organisations, garantie par l'article 2 du projet de convention, serait sans grande valeur si elle n'était complétée par la liberté, pour les organisations, de se gouverner à leur guise.

Mais ici encore, certaines réserves ont été formulées par quelques gouvernements, en ce qui concerne notamment la définition des organisations et les limites à fixer à l'autonomie administrative.

Définition des organisations professionnelles.

En se servant des termes « organisations des travailleurs et des employeurs », le Bureau entendait souligner que le projet de convention vise exclusivement des *organisations professionnelles* dont la mission essentielle consiste à assurer la défense des intérêts professionnels, sociaux et économiques de leurs membres. Il s'ensuit que des organisations à caractère soit purement politique, soit purement commercial, ou encore des organismes publics (organismes

d'Etat, municipalités, etc.) ne tombent pas sous cette définition et ne peuvent, partant, invoquer le bénéfice de la convention.

Mais en raison de la très grande diversité des définitions des organisations professionnelles qu'on rencontre dans les diverses législations nationales, il doit sembler vain de vouloir ramener toutes ces définitions à une formule unique qui pourrait convenir à tous les pays. Les termes « organisations des travailleurs et des employeurs » semblent suffisamment précis pour distinguer les organisations professionnelles des autres organisations.

En réponse à une autre observation faite par certains gouvernements sur le « caractère représentatif des organisations », il suffira de noter ici que le projet de convention sur la liberté syndicale ne peut guère faire de discrimination entre organisations d'après leur importance numérique, mais que ce problème se posera devant la Conférence à propos de la question des relations industrielles qui constitue le point VIII de son ordre du jour.

Réglementation du fonctionnement des organisations.

Quelques gouvernements ont accompagné leur réponse affirmative concernant l'autonomie administrative des organisations de réserves similaires à celles présentées à l'article précédent et qui sont relatives à certaines formalités prévues par leurs réglementations nationales.

Mais ici encore, le texte en discussion se borne à fixer une limite à l'intervention des autorités et, par suite, n'entend nullement interdire des prescriptions légales qui auraient exclusivement pour but d'assurer le fonctionnement normal des organisations.

C'est ainsi, par exemple, que les lois nationales prévoient souvent que les organisations doivent être dotées de statuts réglant, dans l'intérêt même des membres, des questions telles que, par exemple, les conditions d'adhésion et de retrait des membres, l'organisation de l'administration et de la direction, les cotisations syndicales, la gestion et le contrôle des fonds, la soumission du bilan aux membres, et d'autres questions similaires.

Des dispositions de cet ordre, qui figurent d'ailleurs toujours dans les statuts que les organisations se donnent volontairement, ne peuvent être considérées comme étant contraires au principe de la liberté syndicale si elles ne mettent pas en cause l'autonomie des organisations telle qu'elle est définie par l'article 3 du projet de convention.

Mais si les autorités nationales jouissent ainsi d'une assez grande latitude pour régler le fonctionnement des syndicats, il n'apparaît pas moins que l'insertion dans l'article 3 des termes « conformément aux lois nationales » (insertion demandée par certains gouvernements) semblerait incompatible avec le principe de l'autonomie des organisations professionnelles, puisqu'on donnerait ainsi une sorte de blanc-seing aux autorités publiques nationales pour régler à leur guise le fonctionnement des organisations.

Dans le même ordre d'idées, la Conférence voudra peut-être examiner l'opportunité de supprimer à la fin du 2^{me} paragraphe de l'article 3 le terme « légal », puisque la réserve d'ordre général relative à la légalité figure déjà dans le Préambule et s'applique, partant, à tous les articles du projet de convention.

Dissolution et suspension des organisations

L'article 4 du projet de convention prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou suspension par voie administrative.

Cette clause a pour but de compléter les garanties relatives à la libre constitution et au libre fonctionnement des organisations, prévues par les articles 2 et 3 du Projet, par la garantie contre une dissolution ou une suspension arbitraire des organisations par voie administrative. En d'autres termes, les organisations des travailleurs et des employeurs doivent bénéficier de toutes les garanties offertes par la procédure judiciaire si la dissolution ou la suspension est prévue dans la réglementation nationale à titre de sanction pour infraction aux lois.

La très grande majorité des réponses endossent sans réserve ce principe, pour la raison surtout qu'il doit appartenir aux juges et non pas aux autorités administratives de connaître des infractions aux lois et d'appliquer éventuellement les sanctions prévues.

La Conférence voudra toutefois tenir compte du fait que, dans plusieurs pays, la dissolution ou la suspension des organisations relève d'une juridiction administrative qui offre aux parties les mêmes garanties que la procédure judiciaire proprement dite. Il semble donc qu'une telle procédure administrative pourrait aux termes de la convention être assimilée à la procédure judiciaire.

*Fédérations, confédérations et organisations internationales
des employeurs et des travailleurs*

L'article 5 prévoit que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations, ainsi que celui de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Cette disposition n'est que le corollaire du droit prévu à l'article 2 de former des organisations. Elle est fondée sur la reconnaissance du fait que la solidarité des intérêts qui unit les travailleurs et les employeurs ne se limite ni à une entreprise, ni à une profession ou une industrie, ni même à un pays, mais s'étend à tous les pays.

Rappelons à ce propos que tant les Nations Unies que l'Organisation internationale du Travail ont formellement reconnu le statut des organisations internationales des travailleurs et des employeurs en les associant directement à leurs travaux.

La très grande majorité des pays ont donné leur adhésion à cette clause sans réserve. Trois pays subordonnent à nouveau leur acceptation à des réserves d'ordre général concernant l'ordre public et la sécurité de l'Etat, réserves qu'on a examinées à propos du préambule de la convention. Une seule réponse a soulevé le problème de l'autonomie administrative ou financière des organisations affiliées, soit aux fédérations et aux confédérations nationales, soit aux organisations internationales. Signalons à ce dernier propos qu'en fait, les statuts des fédérations et des confédérations nationales, comme ceux des organisations internationales des travailleurs et des employeurs, sauvegardent dans la plus large mesure possible l'autonomie des organisations qui leur sont affiliées. Mais ce problème relève, en vérité, de la souveraineté des congrès nationaux et internationaux des travailleurs et des employeurs et ne saurait, partant, être tranché par un texte international.

Garanties relatives aux fédérations et aux confédérations

L'article 6 entend faire bénéficier les fédérations et les confédérations des garanties relatives à la constitution, au fonctionnement et à la dissolution, prévues aux articles 2, 3 et 4 du projet de convention, pour les organisations des travailleurs et des employeurs.

Sauf les réserves habituelles relatives à la « légalité » faites par trois pays, les autres réponses sont affirmatives sans commentaires. Un seul pays a répondu négativement sans motiver sa réponse. Ce texte n'appelle donc pas d'autre commentaire.

Acquisition de la personnalité juridique

L'article 7 dispose que l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions prévues aux articles 2, 3 et 4 analysés précédemment.

Si la majorité des pays ont donné, ici encore, une réponse affirmative sans commentaires, quelques pays entendent toutefois subordonner l'acquisition de la personnalité juridique aux formalités prescrites par leur législation nationale.

Pour éviter tout malentendu à propos de cette clause, il y a lieu de noter que l'article 7 n'entend nullement faire une obligation aux Etats de conférer la personnalité juridique aux syndicats.

En effet, dans de très nombreux pays, les syndicats jouent un rôle de tout premier plan sans être pour cela dotés de la personnalité juridique. Dans d'autres pays, les syndicats sont libres d'acquérir ou non la personnalité juridique. Dans d'autres encore, la personnalité juridique est acquise de plein droit après simple enregistrement.

Mais dans quelques rares pays, l'octroi de la personnalité juridique aux syndicats est considéré comme une condition sine qua non de leur existence et de leur fonctionnement. Or, si dans cette dernière hypothèse le législateur était entièrement libre de subordonner la reconnaissance aux conditions qu'il lui plaît d'imposer (telles que, par exemple, autorisation préalable, contrôle des autorités de la vie interne et externe des syndicats, etc.), il pourrait par ce moyen annuler toutes les garanties relatives à la liberté syndicale formulées dans le projet de convention.

Et c'est uniquement pour empêcher que l'octroi de la personnalité morale ne puisse servir de prétexte à réintroduire par ce détour le régime préventif en matière syndicale que le Bureau a cru devoir insérer l'article 7 dans le projet de convention.

Il s'agit donc simplement d'une clause de sauvegarde, mais qui

ne préjuge en rien la question de savoir si les pays entendent ou non conférer la personnalité juridique aux syndicats.

Responsabilités des organisations

Les gouvernements avaient été, en outre, consultés sur les deux questions suivantes :

1. Serait-il opportun de stipuler dans la réglementation internationale sur la liberté syndicale que l'acquisition et l'exercice des droits prévus ci-dessus ne devraient pas avoir pour effet d'exempter les organisations de travailleurs et d'employeurs de leurs responsabilités et obligations respectives ? ou bien
2. Serait-il préférable de réserver une telle clause pour inclusion dans une réglementation internationale sur les conventions collectives, ou la conciliation et l'arbitrage ?

La majorité des gouvernements se sont prononcés pour la solution indiquée dans cette dernière formule, en faisant notamment valoir que l'obligation prévue dans la première formule était par trop imprécise pour figurer utilement dans une convention internationale.

On ne peut en effet concevoir, semble-t-il, que deux sortes de responsabilités dans le cas d'espèce : 1) une responsabilité d'ordre général pour infraction à la légalité ; 2) une responsabilité spécifique résultant de la violation, soit d'une loi spécialement applicable aux organisations professionnelles, soit d'un engagement contractuel.

Or, le cas de la responsabilité générale est visé par la réserve d'ordre général relative à la légalité, figurant dans le préambule du projet de convention, tandis que le cas d'une responsabilité spécifique ne se posera que quand la Conférence examinera les questions figurant au point VIII de son ordre du jour, notamment celles relatives aux conventions collectives et à la conciliation et l'arbitrage.

Et c'est pour ces raisons que le Bureau, conformément aux suggestions faites par la majorité des pays, n'a pas cru devoir retenir une disposition spéciale sur la responsabilité des organisations dans le projet de convention.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Rappelons que la Conférence, à sa 30^{me} session, n'a retenu pour une éventuelle réglementation en 1948, par la procédure de simple discussion, que la question relative à la garantie du principe de la protection du droit syndical, mais a renvoyé la question relative à l'application du principe du droit d'organisation et de négociation collective à sa 31^{me} session, pour examen selon la procédure de double discussion (point VIII de l'ordre du jour de la Conférence).

Sur la base de la liste des points adoptée par la dernière session de la Conférence en cette matière, le questionnaire du Bureau consultait les gouvernements sur les points suivants :

1. La réglementation internationale devrait-elle garantir l'exercice du droit syndical?
2. La protection du droit syndical pourrait-elle être effectivement assurée par voie d'accords mutuels entre travailleurs et employeurs organisés?
3. A défaut d'une garantie pleine et effective par voie d'accords mutuels, des mesures appropriées devraient-elles être prises en vue de protéger l'exercice du droit syndical contre tous actes d'intimidation, de pression ou de restriction, quelle qu'en soit la provenance?
et enfin
4. La réglementation internationale devrait-elle comporter l'obligation d'instituer des organismes appropriés chargés d'assurer le respect du droit syndical?

Il ressort de l'analyse faite dans le chapitre précédent que la très grande majorité des réponses des gouvernements sont nettement affirmatives en ce qui concerne la nécessité de garantir l'exercice du droit syndical, mais accusent pourtant des divergences assez profondes en ce qui concerne, soit les méthodes à suivre pour donner effet à cette protection (garantie par voie légale ou garantie par voie contractuelle), soit les moyens de contrôle à envisager pour assurer la protection du droit syndical (institution d'organismes nationaux de contrôle).

En présence de cette diversité de points de vue exprimés, il a paru opportun au Bureau de soumettre à la Conférence, confor-

mément d'ailleurs au vœu exprimé à la 30^{me} session, un texte ne portant que sur la garantie du principe de la protection du droit syndical.

Cette méthode semble s'imposer d'autant plus que la Conférence est également saisie en première discussion, nous l'avons rappelé plus haut, d'un texte beaucoup plus détaillé sur l'application du principe du droit d'organisation et de négociation collective, texte qui tient dûment compte de tous les aspects du problème.

L'article 8 du projet de convention formule la garantie de principe de la protection du droit syndical dans les termes suivants :

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs.

Il ressort de ce texte que si les Membres ratifiant la convention sont naturellement tenus d'assurer en tout état de cause la protection du droit syndical, ils sont pourtant libres de choisir les méthodes — garantie légale ou garantie par voie d'accords mutuels — pour donner effet à cette obligation.

Il ressort de même des termes « toutes mesures nécessaires et appropriées » que les Etats qui possèdent d'ores et déjà, soit en vertu de leur législation nationale, soit en vertu d'autres méthodes, un système adéquat de protection du droit syndical, ne sont pas tenus de prendre de nouvelles mesures avant de ratifier la convention.

MESURES DIVERSES

Les articles 9 et 10 du projet de convention contiennent les dispositions d'usage sur l'application d'une éventuelle convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical aux territoires non métropolitains.

L'article 9 est conforme aux dispositions de l'article 35, paragraphes 1 à 3, de la Constitution, telle qu'elle a été amendée par la Conférence à sa session de 1946. Il concerne l'application de la convention aux territoires non métropolitains dont les Membres de l'Organisation doivent assurer les relations internationales.

L'article 10 tient compte de la situation — définie dans les paragraphes 4 à 8 de l'article 35 de la Constitution telle qu'elle a été amendée en 1946 — des autorités de territoires non métropolitains

compétentes pour la matière sur laquelle porte la convention, et de territoires placés sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs Membres ou d'une autorité internationale.

La Conférence, tenant compte du fait qu'une convention sur « le droit d'association et le règlement des conflits du travail dans les territoires non métropolitains » a été adoptée en 1947 ¹, décidera s'il lui semble opportun d'inclure ou non des dispositions relatives aux territoires non métropolitains dans la présente convention.

Enfin, la Conférence voudra peut-être examiner l'opportunité d'incorporer — conformément à la suggestion faite à cet effet par le gouvernement de l'Afrique du Sud — soit au Préambule, soit au texte même de la convention, la clause contenue dans la partie V de la Déclaration de Philadelphie et d'après laquelle il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple lors de l'application progressive du programme établi par la Déclaration.

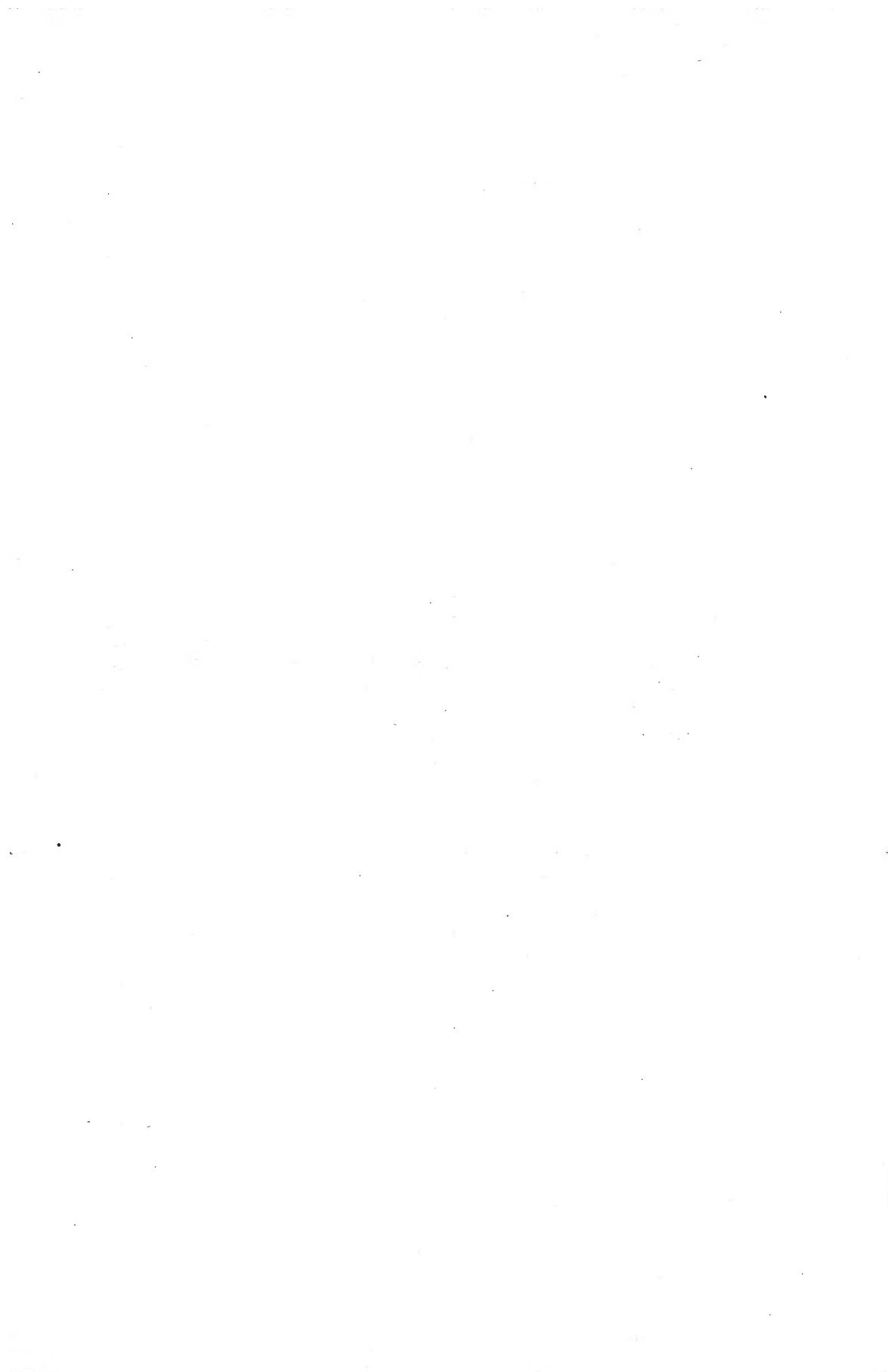
La Conférence se rappellera que sur la proposition du délégué employeur de l'Afrique du Sud, un considérant, basé sur la partie V de la Déclaration, figurait également dans la résolution sur la liberté syndicale adoptée à l'unanimité lors de la dernière session de la Conférence.

Institution d'un organisme international de contrôle sur l'application de la liberté syndicale

Nous avons mentionné dans l'Introduction les diverses résolutions adoptées par la Conférence lors de sa 30^{me} session, le Conseil économique et social lors de sa 5^{me} session, et l'Assemblée des Nations Unies lors de sa 2^{me} session, sur l'institution d'un organisme international de sauvegarde de la liberté syndicale.

Il suffit de rappeler ici que la Conférence sera sans doute saisie d'un rapport spécial du Conseil d'administration sur cette question.

¹ Voir *Bulletin officiel*, 31 juill. 1947, vol. XXX, n° 1, p. 49.



CHAPITRE IV

TEXTES PROPOSÉS

Projet de convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session,

Après avoir décidé d'adopter sous forme d'une convention diverses propositions relatives à la liberté syndicale et la protection du droit syndical, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session,

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

Considérant que la Déclaration de Philadelphie a proclamé de nouveau que la « liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu »;

Considérant que la Conférence internationale du Travail, à sa trentième session, a adopté à l'unanimité les principes qui doivent être à la base de la réglementation internationale;

Considérant que l'Assemblée des Nations Unies, à sa deuxième session, a fait siens ces principes et a invité l'Organisation internationale du Travail à poursuivre tous ses efforts afin qu'il soit possible d'adopter une ou plusieurs conventions internationales;

Considérant que le principe de l'égalité devant la loi implique qu'à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, dans l'exercice de leur droit syndical, au respect de la légalité,

CHAPTER IV

PROPOSED TEXTS

Proposed Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948;

Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of association and protection of the right to organise, which is the seventh item on the agenda of the Session;

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

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that "freedom of expression and of association are essential to sustained progress";

Considering that the International Labour Conference, at its 30th Session, unanimously adopted the principles which should form the basis for international regulation;

Considering that the Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed these principles and requested the International Labour Organisation to continue every effort in order that it may be possible to adopt one or several international Conventions;

Considering that the principle of equality before the law implies that, in the exercise of their right of association, workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, are under an obligation to respect the law,

adopte, ce jour de juillet 1948, la convention ci-après, qui sera dénommée « Convention sur la liberté syndicale, 1948 ».

PARTIE I. LIBERTÉ SYNDICALE

Article 1^{er}

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à donner effet aux dispositions suivantes.

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit inaliénable de constituer des organisations de leur choix, sans autorisation préalable, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

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

Article 5

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

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

adopts this day of July of the year one thousand nine hundred and forty-eight the following Convention, which may be cited as the Freedom of Association Convention, 1948 :

PART I. FREEDOM OF ASSOCIATION

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the inalienable right to establish or join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3

1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organisations shall not be liable to be dissolved or have their activities suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organisations shall have the right to establish federations and confederations and to affiliate with international organisations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organisations.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions prévues aux articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT SYNDICAL

Article 8

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer l'exercice du droit syndical des travailleurs et des employeurs.

PARTIE III. MESURES DIVERSES

Article 9

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, en même temps que sa ratification, ou dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître :

- a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification ;
- b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications et en quoi consistent lesdites modifications ;
- c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable ;
- d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas a) et b) du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration anté-

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organisations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions laid down in Articles 2, 3 and 4 hereof.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE

Article 8

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure the exercise of the right to organise of workers and employers.

PART III. MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 9

1. In respect of the territories referred to in Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation as amended by the Constitution of the International Labour Organisation Instrument of Amendment, 1946, other than the territories referred to in paragraphs 4 and 5 of the said Article as so amended, each Member of the Organisation which ratifies this Convention shall communicate to the Director-General of the International Labour Office with or as soon as possible after its ratification a declaration stating—

- (a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
- (b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
- (c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
- (d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in sub-paragraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original

rière en vertu des alinéas *b)*, *c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne les territoires déterminés.

Article 10

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail :

- a)* par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe;
- b)* par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modifications; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle devra spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressée pourront renoncer entièrement ou partiellement par une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressée pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article *x*, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure en faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

declaration in virtue of sub-paragraphs (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article x, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Where the subject matter of this Convention is within the self-governing powers of any non-metropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the Government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labour Office—

- (a) by two or more Members of the Organisation in respect of any territory which is under their joint authority; or
- (b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the Charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications it shall give details of the said modifications.

4. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

5. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article x, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.