

Conférence internationale du Travail
58^e session 1973

Rapport III
(Partie 4B)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application des conventions
et recommandations

Etude d'ensemble de l'application
des conventions sur la liberté syndicale
et sur le droit d'organisation
et de négociation collective

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions
et recommandations (Articles 19, 22 et 35 de la Constitution)/volume B



Bureau international du Travail
Genève 1973

lucratif¹. Ce genre de limitation, dans les cas où il en existe, ne semble pas faire obstacle à la promotion et à la défense des intérêts des travailleurs et des employeurs par leurs organisations. Pour ce qui est de l'interdiction des activités commerciales, il peut être bon de revoir la situation compte tenu du développement des activités syndicales en général. De toute manière, des restrictions de ce genre ne devraient pas empêcher les syndicats de favoriser et de développer par exemple des coopératives de production et de consommation².

106. En ce qui concerne les activités de caractère professionnel ou étroitement liées à la promotion des intérêts économiques et sociaux des travailleurs et des employeurs, certaines restrictions méritent d'être examinées tout spécialement, à savoir celles qui visent les négociations collectives (qui seront examinées dans un chapitre distinct), le droit de grève et les activités politiques.

107. Le droit de grève est assorti de limitations dans bien des pays, mais la portée et la rigueur de ces restrictions peuvent varier dans une mesure considérable, allant de l'interdiction temporaire et de l'interdiction pour certaines catégories de travailleurs seulement à l'interdiction de caractère général applicable à l'ensemble des travailleurs. L'interdiction générale des grèves peut résulter de dispositions spécifiques des textes législatifs³, mais aussi, dans la pratique, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits du travail, selon lequel les différends sont soumis à des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage aboutissant à une sentence ou à une décision finale qui a force obligatoire pour les parties intéressées⁴. Il peut en être de même si, faute d'accord entre les parties, les conflits peuvent être réglés par voie d'arbitrage ou de décision obligatoire selon ce que décident les pouvoirs publics⁵. L'effet des restrictions peut également être considérable lorsque la procédure à suivre pour déclencher une grève est si lourde que, dans la pratique, une grève licite devient presque impossible; leur effet s'accroît si les travailleurs n'ont pas encore été en mesure de créer des organisations puissantes et expérimentées. L'interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art. 3); il convient de rappeler à cet égard que l'article 8 de la convention précise que

¹ Par exemple France (Code du travail, livre IV, art. L-411-1).

² Voir à cet égard la recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, paragr. 16.

³ Par exemple Portugal (décret-loi n° 23870 de 1934).

⁴ Par exemple Brésil (loi n° 4330 de 1964, art. 10, 23 et 25, codification des lois du travail, art. 872), Cuba (loi n° 1022 de 1962, art. 36), République dominicaine (Code du travail, art. 374, 377, 633 et 655), Espagne (décret n° 1376 de 1970), Iran (Code du travail, chap. IX), Haïti (Code du travail, art. 190, 191, 192, 197, 199 et 210), République arabe libyenne (loi sur le travail, art. 143 et 146), Mali (Code du travail, art. 268, 269, 274, 278 et 280), Paraguay (Code du travail, art. 284, 296, 302 et 308), Pérou (décret suprême du 8 août 1956, art. 2, décret suprême n° 009 de 1963 et décret suprême n° 006-71-TR de 1971), Tanzanie (Tanganyika) (loi de 1967 sur le tribunal permanent du travail), Zambie (loi de 1971 sur les relations professionnelles).

La situation est quelque peu différente en URSS, où le Code du travail de la RSFS de Russie dispose (art. 10) que les conflits entre la direction d'une entreprise et le conseil syndical intéressé qui surviennent à l'occasion de la conclusion d'une convention collective sont réglés par les instances supérieures économiques et syndicales, avec la participation des parties.

⁵ Par exemple Ethiopie (proclamation sur les relations de travail, art. 2 et 18), Inde (loi de 1947 sur les conflits du travail, art. 10 et 23), Malaisie (règlement fondamental de 1969 sur les relations professionnelles), Mauritanie (Code du travail, livre IV, art. 40 et 48), Nigéria (décret de 1968 concernant les différends du travail (dispositions applicables en cas d'urgence) et décret modificateur de 1969 concernant les différends du travail (dispositions applicables en cas d'urgence)), Singapour (ordonnance de 1960 sur les relations professionnelles), Sri Lanka (loi de 1950 sur les différends du travail, art. 4, modifié par la loi n° 62 de 1957).

la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention, notamment le droit des syndicats d'organiser leur activité.

108. La situation est différente lorsque la loi n'impose qu'une interdiction temporaire des grèves, par exemple pendant la procédure de conciliation ou d'arbitrage, pendant une période de réflexion, pendant la durée du préavis de grève ou durant la période de validité d'une convention collective. De telles restrictions existent dans plusieurs pays et elles ont été admises en général par le Comité de la liberté syndicale, étant entendu que les conditions posées par la législation pour qu'une grève soit licite doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être de nature à limiter considérablement les moyens d'action des organisations syndicales ¹.

109. La situation peut encore être différente si le droit de grève est refusé à une certaine catégorie de travailleurs, surtout les fonctionnaires publics et les travailleurs des services essentiels. En ce qui concerne les fonctionnaires publics, on peut estimer que la reconnaissance du principe de la liberté syndicale n'implique pas nécessairement aussi le droit de grève. Ce droit leur est refusé dans de nombreux pays, mais par contre il leur est reconnu dans d'autres ². Plusieurs pays interdisent la grève dans les services essentiels bien que, dans certains cas, l'interdiction ne soit prononcée que si les autorités décident de soumettre à l'arbitrage obligatoire les conflits qui n'ont pas pu être réglés dans ce secteur. La notion de services essentiels peut varier selon la législation nationale et, parfois, ce terme, utilisé au sens large, comprend des activités telles que la production, la fourniture et la distribution de combustibles, les travaux portuaires, les transports publics, les marchés, l'agriculture ou toutes autres activités que le gouvernement peut juger appropriées ³. Le Comité de la liberté syndicale a appelé l'attention sur les abus qui pourraient se produire si la loi donnait une définition trop large des termes « services essentiels » et a suggéré que l'interdiction des grèves se limite aux services qui sont essentiels au sens strict du terme ⁴.

110. Dans certains pays, les grèves peuvent être interdites si les autorités estiment qu'elles sont susceptibles de nuire à l'ordre public ou à l'intérêt général ou bien encore au développement économique ⁵. Rédigées en des termes aussi généraux, les dispositions risquent d'être appliquées à toutes sortes de circonstances et non pas seulement aux véritables situations de crise, ce qui entrave la libre organisation des activités syndicales.

111. Dans tous les cas où les grèves peuvent être interdites pour certains travailleurs, notamment les fonctionnaires publics et les personnes occupées dans les services essentiels, il importe que des garanties suffisantes soient accordées à ces tra-

¹ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 58^e rapport, cas n° 192 (Argentine), paragr. 445; 92^e rapport, cas n° 454 (Honduras), paragr. 185.

² Tel semble être le cas, par exemple, en Côte-d'Ivoire, au Dahomey, en France, en Italie, au Mexique, en Norvège, au Sénégal, en Suède, au Togo.

³ Voir, par exemple, Colombie (Code du travail, art. 430), Costa Rica (Code du travail, art. 369), Kenya (loi de 1965 sur les différends du travail), Malawi (ordonnance sur l'arbitrage et le règlement des conflits du travail), Ouganda (loi de 1964 sur l'arbitrage et le règlement des différends du travail), Pakistan (ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles), Sierra Leone (loi de 1971 sur la réglementation des salaires et des relations professionnelles), Trinité-et-Tobago (loi de 1972 sur les relations professionnelles).

⁴ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 74^e rapport, cas n° 363 (Colombie), paragr. 230.

⁵ Voir, par exemple, Argentine (loi n° 16939 de 1966), Chili (loi n° 12927 de 1958), Côte-d'Ivoire (Code du travail, art. 183), Mali (Code du travail, art. 278), Pakistan (ordonnance de 1969 sur les relations professionnelles, art. 32 modifié), Sénégal (Code du travail, art. 238), Tunisie (Code du travail, art. 387).

vailleurs afin que leurs intérêts soient sauvegardés, par exemple des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les parties concernées peuvent participer, les décisions arbitrales ayant force obligatoire pour les deux parties et étant appliquées pleinement et rapidement.

112. Enfin, il existe une situation spéciale dans certains pays où les syndicats, ayant décidé volontairement de demander leur enregistrement auprès des autorités (ce qui leur donne le droit de recourir au système officiel de règlement des conflits du travail au moyen des procédures de conciliation et d'arbitrage, avec sentences arbitrales ayant force obligatoire), n'ont pas le droit de déclencher une grève si l'interdiction de toute grève est prévue dans une sentence ou s'ils sont liés par les termes d'une sentence ¹.

113. Dans plusieurs pays, la législation apporte certaines restrictions aux activités politiques des organisations professionnelles, à moins que ces activités ne soient totalement interdites. Dans certains cas ², les syndicats n'ont pas le droit de fournir une contribution financière à un parti politique ou à des personnes qui briguent un poste politique. Toutefois, il est plus fréquent que la loi interdise purement et simplement aux organisations de prendre part à une politique de parti ³ ou à n'importe quelle activité politique ⁴. La portée de telles interdictions dépend de l'interprétation qui est donnée de l'« activité politique » et de l'application pratique de la législation. Ainsi que la Commission l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, de telles dispositions de portée générale et visant spécialement les organisations professionnelles peuvent, en établissant une interdiction à priori, soulever des difficultés du fait que l'interprétation qui en est donnée dans la pratique est susceptible de changer à tout moment et de restreindre considérablement les possibilités d'action des organisations ⁵. L'interdiction générale des activités politiques de quelque sorte qu'elles soient n'est pas seulement incompatible avec les principes et les garanties énoncés dans la convention; il semblerait aussi qu'elle manque de réalisme du point de vue des possibilités d'application pratique. Les syndicats peuvent souhaiter exposer au grand jour la position qu'ils prennent sur des questions de politique économique et sociale qui affectent leurs membres ou même décider de donner leur appui à un parti politique pour faciliter la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux. Toutefois, il importe que, lorsque les syndicats (sur décision de leurs membres) entreprennent une action politique ou s'y associent à de telles fins, cette action ne soit pas « de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays » ⁶. C'est pour ces raisons que la Commission désire souligner de nouveau que les Etats devraient pouvoir, sans pour autant interdire à priori et de manière générale toute activité politique aux organisations professionnelles, laisser aux autorités judi-

¹ Tel est le cas en Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage) et en Nouvelle-Zélande (loi sur la conciliation et l'arbitrage).

² Par exemple Argentine (décret n° 969 de 1966, art. 2), Libéria (loi sur les pratiques en matière de travail, art. 4110).

³ Par exemple Argentine (décret n° 9080 de 1965), Brésil (codification des lois du travail, art. 521), Colombie (Code du travail, art. 379), Costa Rica (Code du travail, art. 280), El Salvador (Code du travail, art. 207), Equateur (loi n° 70-05), Guatemala (Code du travail, art. 207).

⁴ Par exemple Ethiopie (proclamation sur les relations de travail, art. 22), Grèce (décret-loi n° 890, art. 5), Madagascar (Code du travail, art. 3), Paraguay (Code du travail, art. 302), Somalie (Code du travail, art. 28), Tchad (Code du travail, art. 36).

⁵ Voir, par exemple, *RCE*, « Etude d'ensemble », 1959. paragr. 69.

⁶ Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée en 1952 par la Conférence internationale du Travail.