

Conférence internationale du Travail

69^e session 1983

Rapport III

(Partie 4 B)

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

**Etude d'ensemble de l'application des conventions
sur la liberté syndicale et sur le droit d'organisation
et de négociation collective ainsi que de la convention
et de la recommandation sur les organisations
de travailleurs ruraux**

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



Bureau international du Travail

Genève 1983

exceptionnels lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances particulières, par exemple des irrégularités présumées découlant de la présentation des rapports financiers annuels ou des plaintes émanant de membres du syndicat. En outre, à l'effet de garantir l'impartialité et l'objectivité de la procédure, ces contrôles devraient être sujets à réexamen par l'autorité judiciaire compétente. Une législation qui accorde aux autorités administratives le droit, à leur entière discrétion, d'enquêter sur les affaires intérieures d'un syndicat n'est pas conforme aux principes de la convention¹.

Inviolabilité des locaux,
de la correspondance et
des communications des syndicats

189. La libre gestion des syndicats implique que ceux-ci puissent disposer de leurs biens en toute quiétude et que les autorités publiques s'abstiennent d'intervenir abusivement dans les locaux et la correspondance des syndicats.

190. D'une manière générale, les législations établissent une protection des locaux privés et donc des locaux syndicaux et de la correspondance, mais elles prévoient souvent des exceptions en raison de situations d'urgence ou d'exception ou de considérations d'ordre public. La commission, tout en admettant que les syndicats, comme les autres associations ou les particuliers, ne peuvent se prévaloir d'aucune immunité contre une perquisition des locaux syndicaux, estime qu'une telle intervention ne devrait se produire qu'à la suite de la délivrance d'un mandat par l'autorité judiciaire ordinaire, lorsque cette autorité est convaincue qu'il y a de solides raisons de supposer qu'on y trouvera les preuves nécessaires à la poursuite d'un délit de droit commun et à la condition que la perquisition soit limitée aux objets qui ont motivé la délivrance du mandat.

Activité et programme d'action

191. Les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient avoir le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en toute liberté. Si tel semble être le cas dans un assez grand nombre de pays, certaines législations, en revanche, limitent les garanties prévues dans la convention, en particulier par des restrictions ayant trait aux activités politiques des organisations et au droit de grève².

¹En ce qui concerne l'Uruguay, la commission a noté avec satisfaction en 1982 que la loi n° 15137/1981 et le règlement n° 513/981 avaient introduit certaines améliorations par rapport au projet de loi envisagé et avaient supprimé en particulier des dispositions sur la limitation de la durée des assemblées syndicales et les larges pouvoirs conférés aux autorités publiques de demander des rapports sur les activités syndicales.

Concernant la législation de la Barbade, la commission a pris note avec satisfaction en 1975 d'un texte modifiant l'article 35 de la loi sur les syndicats donnant la possibilité aux syndicats de faire appel devant la Cour suprême contre les décisions du préposé à l'enregistrement des syndicats en ce qui concerne la violation des règlements sur l'usage des fonds syndicaux.

²Les restrictions aux négociations collectives sont examinées dans le chapitre XII ci-après.

Activités politiques

192. Certaines législations restreignent les activités politiques des syndicats en leur interdisant par exemple de fournir une contribution financière à un parti politique ou à des personnes qui briguent un poste politique¹.

193. D'autres législations interdisent totalement les activités politiques. Ainsi, il arrive fréquemment que la loi interdise purement et simplement aux organisations de prendre part à une politique de parti ou à n'importe quelle activité politique².

194. Tout à l'opposé, dans d'autres pays, les dispositions législatives ou autres associent étroitement les syndicats au parti politique unique au pouvoir³.

195. Il apparaît de plus en plus, comme cela avait déjà été mentionné dans les travaux préparatoires de la convention n° 87⁴, que l'action des organisations syndicales ne saurait se limiter strictement au seul domaine professionnel. En effet, le choix d'une politique générale, notamment en matière économique, entraîne des conséquences affectant la condition des salariés (rémunération, congés, conditions de travail, marche de l'entreprise, etc.). L'évolution du mouvement syndical montre que l'objectif de promotion des conditions de travail par la négociation collective, tout en demeurant un axe fondamental de l'action des syndicats, s'accompagne de manière de plus en plus prononcée de leur participation dans les organes appelés à se prononcer sur les politiques économiques et sociales. Cette participation requiert en échange que les syndicats puissent porter attention aux problèmes d'intérêt général et donc politiques au sens le plus large du terme et que, entre autres, ils puissent manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement, étant entendu que la mission fondamentale des syndicats devrait être d'assurer le développement du bien-être économique et social de tous les travailleurs.

¹Par exemple: Libéria (loi sur les pratiques du travail, art. 4110).

²Par exemple: Argentine (loi n° 22105/1979, art. 8), Brésil (Codification des lois du travail, art. 521), Colombie (Code du travail, art. 378a, décret n° 2655/1954 et résolution n° 4/1952), Costa Rica (Code du travail, art. 280), El Salvador (Code du travail, art. 229 a)), Equateur (Code du travail, art. 443), Koweït (loi sur le travail, art. 73), Nicaragua (Code du travail, art. 204), Paraguay (Code du travail, art. 302), Pérou (décret n° 009/1961), Somalie (Code du travail, art. 28), Tchad (Code du travail, art. 36), Turquie (Constitution de 1982, art. 52).

En ce qui concerne Madagascar, la commission a noté avec satisfaction en 1976 que le nouveau Code du travail avait éliminé une phrase de l'ancien code indiquant que "toute activité politique est interdite aux syndicats".

³Voir ci-dessus, paragr. 135.

⁴Au cours des travaux préparatoires à l'élaboration de la convention n° 87, les travailleurs de même que plusieurs gouvernements s'étaient opposés à toute modification du texte proposé par le Bureau susceptible de restreindre l'action syndicale au seul domaine professionnel. Voir BIT: Compte rendu des travaux, CIT, 30e session, 1947, p. 554.

196. Toutefois, comme l'a indiqué la Conférence internationale du Travail dans sa résolution de 1952 sur l'indépendance du mouvement syndical, lorsque les syndicats décident, en se conformant aux lois et usages en vigueur dans leurs pays respectifs et à la volonté de leurs membres, d'établir des relations avec des partis politiques ou d'entreprendre une action politique conforme à la Constitution pour favoriser la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, ces relations ou cette action politique ne doivent pas être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays.

197. D'autre part, lorsqu'ils s'efforcent d'obtenir la collaboration des syndicats pour l'application de leur politique économique et sociale, les gouvernements devraient avoir conscience que la valeur de cette collaboration dépend dans une large mesure de la liberté et de l'indépendance du mouvement syndical considéré comme facteur essentiel pour favoriser le progrès social et ils ne devraient pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument politique qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques. Ils ne devraient pas non plus essayer de s'immiscer dans les fonctions normales d'un syndicat en prenant prétexte de ses rapports librement établis avec un parti politique.

198. La commission considère en conséquence que les dispositions législatives qui interdisent toute activité politique ou, à l'opposé, les dispositions qui associent étroitement les syndicats à un parti politique sont incompatibles avec les principes de la convention.

Actions de protestation et droit de grève

199. Les organisations de travailleurs disposent d'un certain nombre de moyens pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Certains constituent de simples actions de protestation, par exemple réunions de protestation, remise de pétitions, qui ne provoquent pas de dommages directs à l'employeur. D'autres moyens, en revanche, sont destinés à exercer une pression sur l'employeur en lui provoquant certains préjudices: ralentissement du travail (grève perlée), application stricte du règlement (grève du zèle) ou recours à la grève.

200. De l'avis de la commission, le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Ces droits se rapportent non seulement à l'obtention de meilleures conditions de travail ou aux revendications collectives d'ordre professionnel, mais englobent également la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale et aux problèmes qui se posent à l'entreprise et qui intéressent directement les travailleurs¹.

201. En droit international, le droit de grève est reconnu expressément par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en son article 8. Au niveau régional, la Charte sociale européenne a été le premier texte international à reconnaître expressément le droit de grève en cas de conflit d'intérêts, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

¹Voir, par exemple, BIT: Comité de la liberté syndicale, 214e rapport, cas n° 1081, paragr. 261.

202. L'étude des législations nationales montre que le droit de grève est diversement reconnu: reconnu tacitement ou expressément dans certains pays, il est assorti de limitations de portée et de rigueur variables dans de nombreux autres pays.

203. Quant à la plupart des pays socialistes, leur législation ne comporte aucune disposition concernant la légalité ou l'illégalité de la grève. Etant donné la nature des systèmes économiques et politiques en vigueur, les gouvernements de ces pays estiment que les syndicats n'éprouvent pas le besoin de recourir à une action directe pour défendre leurs intérêts.

Interdiction générale de la grève

204. L'interdiction générale de recourir à la grève de même que la suspension du droit de grève qui existent dans certains pays résultent parfois de dispositions spécifiques de la loi¹; l'interdiction de la grève peut aussi résulter, dans la pratique, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits du travail suivant lequel les différends sont soumis à des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage aboutissant à une sentence ou à une décision finale qui a force obligatoire pour les parties intéressées; il en va de même lorsque, faute d'accord entre les parties, les conflits peuvent être réglés par un arbitrage obligatoire ou une décision obligatoire à la discrétion des autorités publiques². Ces systèmes permettent d'interdire pratiquement toutes les grèves ou de les faire cesser rapidement.

205. L'interdiction générale de la grève limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les

¹Par exemple: Argentine (loi n° 21261/1976 prorogée par la loi n° 21400/1976), Bangladesh (ordonnance n° XXVI/1982, art. 8), Colombie (pour les fédérations et confédérations - Code du travail, art. 417), Libéria (décret n° 12/1980), Nicaragua (décrets nos 911 de 1981 et 955 de 1982), Pakistan (proclamation du 16 octobre 1979), République arabe syrienne (Code du travail agricole, art. 160), Tchad (ordonnance n° 30/1975), Thaïlande (décret n° 3/1976, lu conjointement avec les articles 133 et 141 de la loi sur les relations de travail).

²Par exemple: Algérie (loi n° 82-05, art. 40-42), Bolivie (loi générale du travail, art. 113, al. c)), Brésil (Codification des lois du travail, art. 872), Chypre (règlement 79B), Colombie (loi n° 48/1968, art. 3), République dominicaine (Code du travail, art. 374, 377, 633 et 655), Equateur (Constitution, art. 31K, et Code du travail, art. 466), Ethiopie (proclamation du travail de 1975, art. 99 et 106), Gabon (Code du travail, art. 239 et ss.), Ghana (loi sur les relations professionnelles de 1965, art. 18 et 21), Inde (loi sur les conflits du travail de 1947, art. 10), Jamaïque (loi sur les relations professionnelles et les conflits du travail de 1975 modifiée, art. 15), Kenya (loi sur les différends du travail de 1965, art. 21 et 22), Lesotho (loi n° 34 de 1975 et loi n° 21 de 1982), Malaisie (loi sur les relations professionnelles, art. 26), Malte (loi sur les relations professionnelles, art. 27), Maurice (loi sur les relations professionnelles, art. 82-83), Mauritanie (Code du travail, livre IV, art. 40 et 48), Nigéria (décret sur les différends du travail n° 7/1976), Paraguay (Code de procédure du travail), Singapour (loi sur les relations professionnelles, art. 31), Soudan (loi sur les relations professionnelles de 1976, art. 17-31), Sri Lanka (loi sur les différends du travail, art. 40 et 43), Tanzanie (loi sur le tribunal permanent du travail de 1967, art. 22), Tunisie (Code du travail, art. 384 à 387), Zambie (loi sur les relations professionnelles de 1971).

intérêts de leurs membres (article 10 de la convention) de même que le droit des syndicats d'organiser leur activité (article 3) et n'est donc pas compatible avec les principes de la liberté syndicale.

206. L'interdiction générale de la grève ou une suspension temporaire du droit de grève résultent parfois des dispositions adoptées en vertu de pouvoirs exceptionnels ou sont motivées par les gouvernements par des circonstances de crise. La commission considère que, du fait que l'interdiction ou la suspension générale des grèves constituent une restriction importante à l'un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts, une telle interdiction ou suspension générale ne saurait être justifiée que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée.

Restrictions particulières au droit de grève

207. Certaines législations, tout en admettant le principe du droit de grève, le soumettent à des restrictions diverses plus ou moins importantes: ces restrictions visent certaines catégories de travailleurs, ou sont imposées quant aux objectifs de la grève ou quant aux méthodes utilisées, ou encore résultent des clauses de temporisation imposées au droit de grève¹.

Restrictions visant les travailleurs de la fonction publique ou des services essentiels

208. Les législations nationales diffèrent radicalement sur la question de la légalité ou de l'illégalité des arrêts de travail décidés par les agents de la fonction publique. On constate, en étudiant les lois en vigueur dans un certain nombre de pays, que les dispositions législatives actuellement applicables prévoient plusieurs possibilités principales à cet égard; à chacune d'elles correspondent plusieurs solutions.

209. A un extrême, on peut placer les législations qui reconnaissent expressément le droit de grève aux agents de la fonction publique²: si un conflit ne peut être résolu par les mécanismes de règlement existants ni par voie de consultation ou de négociation, un mot d'ordre de grève des agents de la fonction publique peut être légalement lancé. Toutefois, les lois ou règlements applicables peuvent parfois prévoir des limitations à l'exercice du droit de grève par les personnes qui assument certaines fonctions³.

210. Certains pays ne font pas de distinction entre les grèves du secteur public et celles qui se produisent dans les autres secteurs de

¹En ce qui concerne le Panama, la commission a noté avec satisfaction en 1982 que la loi n° 8/1981 avait supprimé une limitation à l'exercice du droit de grève qui le subordonnait à ce que les revendications de meilleures conditions de travail de la part des travailleurs ne risquent pas, de l'avis de l'autorité publique, de nuire à la rentabilité de l'entreprise.

²Par exemple: Bénin, Canada, Comores, Côte-d'Ivoire, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Mexique, Niger, Norvège, Portugal, Sénégal, Suède, Togo, Zaïre.

³Voir ci-après, paragr. 212.

l'économie: les agents de la fonction publique doivent suivre les procédures prévues par la législation générale pour se mettre en grève¹.

211. Dans un autre groupe de pays, il n'existe pas de dispositions législatives ou réglementaires concernant la légalité ou l'illégalité de la grève des agents de la fonction publique. Comme le silence de la loi peut se prêter à différentes interprétations, les pays de cette catégorie ont adopté en fait des solutions juridiques diverses. Parfois, la légalité de la grève est tacitement reconnue ou ressort implicitement de la position adoptée par le gouvernement au regard de la reconnaissance ou de l'enregistrement des syndicats². (Si les statuts d'un syndicat, son règlement intérieur ou d'autres documents qui doivent être soumis à une autorité compétente prévoient le recours à la grève et si cette autorité ne soulève pas d'objection, on peut en déduire que des arrêts de travail peuvent être légalement décidés.) Dans d'autres cas, le problème du droit de grève demeure une question controversée³. Enfin, l'absence de dispositions générales ou particulières ayant trait aux grèves dans la fonction publique peut être interprétée comme équivalant à une interdiction tacite⁴. On trouve ailleurs des législations qui refusent expressément le droit de grève aux agents de la fonction publique⁵.

212. Même la reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique, qu'elle soit expresse ou tacite, ne signifie pas que tous les agents de la fonction publique jouissent d'un droit illimité à cet égard. Au contraire, diverses limites et restrictions ont été établies par la législation et la pratique de bon nombre de pays qui autorisent la grève dans la fonction publique. Ces limitations paraissent fondées sur des critères divers tels que le niveau de responsabilité des agents, leur place dans la hiérarchie de l'administration, la nature des services assurés, les conditions respectées pour le déclenchement et la conduite de la grève⁶.

213. Il existe également dans de nombreux pays des dispositions interdisant ou limitant la grève dans les services essentiels. Toutefois, la notion de services essentiels varie selon les législations nationales et, dans certains cas, une liste très large de ces services est inscrite dans la loi⁷ ou même parfois la définition

¹Par exemple: Italie, Suède.

²Par exemple: Israël, Madagascar, Royaume-Uni.

³Par exemple: Autriche, Belgique, Danemark, Pays-Bas.

⁴Par exemple: République fédérale d'Allemagne.

⁵Par exemple: Bolivie, Brésil, Burundi, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Etats-Unis, Guatemala, Honduras, Koweït, Liban, Maroc, Nicaragua, Philippines, Rwanda, Suisse, République arabe syrienne, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Uruguay, Zimbabwe.

⁶Par exemple: Canada, Finlande, Japon, Luxembourg, Madagascar, Mexique, Norvège.

⁷Par exemple: Brésil (décret-loi n° 1642/1978), République-Unie du Cameroun (Code du travail, art. 165, paragr. 3, et décret n° 74/969, art. 2), Canada (législation de la province de l'Alberta), Colombie (Code du travail, art. 430, et décrets nos 414/1952, 1593/1959, 1167/1963 et 57 et 534/1967), Costa Rica (Code du travail, art. 369 b); toutefois, l'alinéa c) de l'article 369 a été déclaré inconstitutionnel (concerne les transports et les travaux portuaires)), République
(Suite de la note page suivante)

s'étend à toutes les activités que le gouvernement juge appropriées ou à toutes les grèves susceptibles de nuire à l'ordre public, à l'intérêt général ou au développement économique¹.

214. De l'avis de la commission, le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit dans la fonction publique ou les services essentiels - qu'ils soient publics, semi-publics ou privés - perdrait tout son sens si la législation retenait une définition trop extensive de la fonction publique ou des services essentiels. Comme l'a déjà mentionné la commission dans des études d'ensemble antérieures², l'interdiction devrait être limitée aux fonctionnaires agissant en tant qu'organes de la puissance publique ou aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne³. En outre, si le droit de grève fait l'objet de restrictions

(Suite de la note de la page précédente)

dominicaine (Code du travail, art. 370 et 371), Etats-Unis (loi sur les relations professionnelles de 1947, art. 206-210), Guyane (loi sur les services d'utilité publique, cap. 54:01), Inde (loi sur le maintien des services essentiels n° 40 de 1981), Jamaïque (loi sur les relations professionnelles et les différends du travail de 1975, modifiée, art. 15 et 28), Kenya (loi sur les différends du travail de 1965), Lesotho (loi n° 34/1975, telle que modifiée en 1982), Malawi (ordonnance sur l'arbitrage et le règlement des conflits du travail), Pakistan (ordonnance sur les relations professionnelles, art. 31-33), Pologne (loi de 1982 sur les syndicats, art. 40, al. 1 et 2), Sri Lanka (loi sur les services essentiels de 1979), Swaziland (loi sur les relations professionnelles de 1980, art. 65, et note n° 54/1982), Venezuela (règlement de la loi sur le travail, art. 393), Zambie (loi sur les relations professionnelles, art. 3).

En Nouvelle-Zélande, la loi sur les relations professionnelles de 1973 détermine certaines procédures à suivre avant le déclenchement d'une grève dans les industries essentielles et les abattoirs exportateurs (art. 125 et 125A). En même temps, la loi sur le commerce de 1975 permet à la Cour d'arbitrage d'émettre un ordre de reprise du travail au motif que l'économie du pays est ou risque d'être affectée sérieusement par une grève. Une demande à cet effet peut lui être adressée par un ministre ou une personne directement affectée par la grève (art. 119C). Finalement, un amendement à la loi sur les relations professionnelles, adopté en 1981, confère au ministre du Travail des pouvoirs spéciaux en cas de grève ou de menace de grève dans les industries essentielles et les abattoirs exportateurs, affectant l'intérêt public (art. 125B-F).

¹Par exemple: Chypre (loi sur l'approvisionnement et les services (pouvoirs transitoires), cap. 175A), Philippines (Code du travail, art. 264), Trinité-et-Tobago (loi sur les relations professionnelles, art. 65), Tunisie (Code du travail, art. 389).

²Voir BIT: RCE, rapport III (IV), CIT, 43e session, 1959, p. 124, paragr. 68; et études d'ensemble de 1973 sur la liberté syndicale et la négociation collective, paragr. 109, et de 1978 sur le travail forcé, paragr. 123. Voir aussi BIT, Comité de la liberté syndicale, 218e rapport, cas n° 1131, paragr. 779.

³Le Comité de la liberté syndicale a estimé, par exemple, que le secteur hospitalier et le contrôle du trafic aérien constituaient des services essentiels. En revanche, il a considéré que, par exemple, les banques, les activités agricoles, les ports, la métallurgie, le pétrole, le tabac, l'imprimerie, l'enseignement, la radio-télévision n'étaient pas des services essentiels au sens strict du terme.

ou d'interdiction dans la fonction publique ou les services essentiels, des garanties appropriées doivent être accordées pour protéger les travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels. Les restrictions devraient être compensées par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et les décisions arbitrales devraient être dans tous les cas obligatoires pour les deux parties. De tels jugements, une fois rendus, devraient être exécutés rapidement et de façon complète.

Réquisitions, service minimum

215. Certaines législations permettent de réquisitionner les travailleurs en grève¹. Ces réquisitions de travailleurs impliquent des possibilités d'abus comme moyen de régler les différends du travail. Un recours à ce genre de mesure n'est donc pas souhaitable, sauf s'il s'agit de maintenir les services essentiels dans des circonstances de la plus haute gravité. Ainsi, la réquisition peut être justifiée par la nécessité d'assurer le fonctionnement des services essentiels au sens strict du terme. En ce qui concerne d'autres secteurs de l'économie, la commission considère que, lorsque, dans un secteur important de l'économie, un arrêt total et prolongé pourrait provoquer une situation telle que la vie, la sécurité ou la santé de la population pourraient être en danger, il semblerait légitime qu'un service minimum concernant une catégorie de personnel déterminée puisse être maintenu en cas de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une situation de crise nationale aiguë. Pour être acceptable, d'une part, un tel service minimum devrait se limiter aux opérations strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie, la sécurité ou la santé de la population et, d'autre part, les organisations de travailleurs devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à sa définition tout comme les employeurs et les autorités publiques². Un tel système de service minimum pourrait aussi être utilisé dans le cas des services essentiels pour éviter une interdiction totale de la grève dans ces services.

Restrictions quant aux objectifs de la grève

216. Dans de nombreux pays, la grève politique est considérée expressément ou tacitement comme illicite. Dans d'autres, les restrictions à la grève risquent d'être appliquées de manière telle que toute grève pourrait être considérée comme attentatoire à la sécurité de l'Etat. La commission estime que les organisations syndicales devraient avoir la possibilité de recourir à des grèves de protestation, notamment en vue d'exercer une critique à l'égard de la politique économique et sociale des gouvernements. Cependant, les

¹Par exemple: Chypre (loi sur l'approvisionnement et les services (pouvoirs transitoires), cap. 175A), Haute-Volta (ordonnance n° 82.003/1982), Portugal (décret-loi n° 637/74), Tunisie (Code du travail, art. 389).

²Voir, par exemple, à cet égard, BIT: Comité de la liberté syndicale, 204e rapport, cas n° 952, paragr. 162; 221e rapport, cas n° 1097, paragr. 84. En Grèce, dans les services essentiels, seul un service minimum doit être assuré en cas de grève. Les syndicats participent à la définition du nombre et de la composition des équipes nécessaires au service essentiel (loi n° 1264 de 1982, art. 21).

grèves de nature purement politique n'entrent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale¹.

217. En ce qui concerne la grève de solidarité, c'est-à-dire la grève se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs, certains pays en reconnaissent la légitimité². Il semble qu'on ait recours de plus en plus fréquemment à ce type de mouvement en raison de la structure ou de la concentration des entreprises ou de la localisation des centres de travail dans les différentes régions du monde. La commission estime à ce propos qu'une interdiction générale des grèves de solidarité risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale.

Restrictions quant aux méthodes utilisées

218. Lorsque le droit de grève est garanti par la législation nationale, la première question qui se pose est de savoir si l'action des travailleurs est une grève au sens de la loi. Le plus souvent, on peut considérer que tout arrêt de travail si bref et si limité fût-il peut constituer une grève. Le problème semble plus complexe dans le cas où il n'y a pas cessation mais simplement ralentissement du travail (grève perlée) ou encore application stricte du règlement (grève du zèle). De même, les grèves tournantes, les grèves sur le tas avec occupation des locaux de travail, les débrayages répétés, les grèves surprises, les piquets de grève posent problème. La commission partage avec le Comité de la liberté syndicale l'avis que, pour ce qui concerne les modalités du droit de grève, des limitations aux grèves du zèle, à l'occupation de l'entreprise ou du lieu de travail, aux grèves sur le tas, aux piquets de grève ne se justifieraient que si la grève perdait son caractère pacifique.

Clauses de temporisation du droit de grève

219. La législation d'un grand nombre de pays impose l'obligation de respecter un préavis de grève ou la possibilité d'imposer une pause de réflexion ou encore l'approbation préalable de l'ordre de grève par une majorité de travailleurs intéressés ou de l'assemblée générale du syndicat³. Ces procédures ne devraient pas être si lourdes que, dans la pratique, une grève licite deviendrait impossible.

220. De nombreuses législations contiennent l'obligation d'une notification préalable de la grève aux autorités administratives ainsi

¹Voir, par exemple, BIT: Comité de la liberté syndicale, 139e rapport, cas nos 737 à 744, paragr. 124.

²Par exemple: République fédérale d'Allemagne, Espagne (arrêt du 8 avril 1981 du tribunal constitutionnel - Le tribunal constitutionnel considère que la disposition qui déclare illégales les grèves de solidarité est inconstitutionnelle dans la mesure où elle tente de limiter l'exercice du droit de grève aux intéressés "directs"); France, Inde, Italie, Royaume-Uni, Suède.

³Par exemple: Burundi, Danemark, Etats-Unis, Honduras, Philippines, Pologne, Royaume-Uni/Hong-kong, Suisse.

que l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage avant de déclencher une grève¹.

221. Il convient de relever la situation particulière de certains pays où les syndicats ayant décidé volontairement de demander leur enregistrement auprès des autorités (ce qui leur donne le droit de recourir au système officiel de règlement des conflits du travail au moyen des procédures de conciliation et d'arbitrage, avec sentence arbitrale ayant force obligatoire) n'ont pas le droit de déclencher une grève si l'interdiction de toute grève est prévue dans une sentence ou s'ils sont liés par les termes d'une sentence².

Sanctions contre la grève

222. La plupart des législations qui restreignent le droit de grève ont en commun des dispositions prévoyant des sanctions contre les travailleurs qui enfreignent les interdictions. Dans certains pays, faire grève illégalement constitue un délit pénal passible d'amende ou de peine d'emprisonnement³. Dans d'autres, le recours à la grève

¹A ce propos, lorsque les systèmes de conciliation et d'arbitrage sont volontaires, il convient de tenir compte de la recommandation (n° 92) concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, qui établit, en son paragraphe 7, qu'"aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève".

Concernant les procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires qui peuvent aboutir en fait à une interdiction de la grève, la commission renvoie à ses commentaires formulés ci-dessus au paragraphe 204.

²Par exemple: Australie (loi sur la conciliation et l'arbitrage), Nouvelle-Zélande.

³Par exemple: Bahamas (loi sur les relations professionnelles, art. 72), Bangladesh (ordonnance n° XXVI/1982, art. 8), Philippines (Code du travail, art. 273), Pologne (loi de 1982 sur les syndicats, art. 47, sanctions prévues pour les organisateurs de la grève), URSS (Code pénal de la RSFSR, art. 190).

Au Japon, des sanctions pénales pour faits de grève ont été infligées par la Cour suprême à certains travailleurs des services publics qui ont organisé des grèves ou incité à ces mouvements.

Concernant la législation de l'URSS, le Comité de la liberté syndicale a noté l'assurance formelle donnée par le gouvernement de l'URSS que les arrêts collectifs du travail n'ont jamais été considérés et ne sont pas considérés comme absence injustifiée et que la législation soviétique n'a jamais prévu et ne prévoit pas de sanctions quelconques pour une cessation collective du travail ayant pour objet d'appuyer les revendications des travailleurs. Le comité a recommandé au gouvernement de l'URSS de prendre les mesures nécessaires en vue de s'assurer que les travailleurs intéressés soient au courant de l'assurance donnée par le gouvernement que la législation soviétique n'a jamais prévu et ne prévoit pas de sanctions pour une cessation collective du travail ayant pour objet d'appuyer les revendications des travailleurs (23e rapport, cas n° 111, paragr. 227). Au sujet de l'article 190 du Code pénal de la RSFSR mentionné ci-dessus, le gouvernement a déclaré qu'il ne partage pas l'opinion de la commission quant à l'interprétation donnée à cette disposition et à la possibilité d'application systématique de sanctions pénales en cas de grève.

illicite peut être considéré comme une pratique déloyale et entraîner des responsabilités civiles et des sanctions disciplinaires.

223. La commission estime que des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d'infractions à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. En outre, dans ces cas, les sanctions devraient être proportionnées au délit commis, et on ne devrait pas avoir recours aux mesures d'emprisonnement en cas de grève pacifique. En effet, la commission considère que l'application de sanctions pénales disproportionnées n'est pas propre à favoriser le développement de relations professionnelles harmonieuses.

*
* *

224. L'intervention des autorités administratives dans les activités des syndicats peut faire surgir des difficultés dans l'application de l'article 3 de la convention n° 87, notamment lorsqu'elle s'exerce à propos de la gestion financière des organisations. Les principes consacrés par la convention n'empêchent pas un contrôle extérieur des activités internes d'une organisation si l'on estime ou s'il est allégué que la loi ou les statuts sont violés. Toutefois, pour garantir une procédure impartiale et objective, le contrôle devrait être soumis à réexamen par des autorités judiciaires indépendantes. De même, des garanties judiciaires devraient préserver l'inviolabilité des locaux et de la correspondance des organisations syndicales.

225. Il apparaît que les restrictions les plus fréquentes au droit des syndicats d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action touchent aux activités politiques des organisations et au droit de grève. En raison notamment de l'évolution du mouvement syndical, l'action des organisations ne saurait maintenant se limiter strictement au seul domaine professionnel. L'interdiction générale d'activités politiques n'est pas seulement incompatible avec la convention n° 87 mais aussi impossible à faire respecter dans la pratique. Les syndicats se livrent souvent à une activité politique, d'une importance variable, qui va parfois jusqu'à appuyer un parti politique donné, ce qu'ils peuvent considérer comme nécessaire pour faire progresser leurs objectifs économiques et sociaux. Il importe en effet qu'ils puissent manifester publiquement leur opinion sur la politique économique et sociale du gouvernement, étant entendu que l'action politique des organisations ne devrait pas compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions économiques et sociales et que les gouvernements, pour leur part, ne devraient pas chercher à transformer les organisations en un instrument politique.

226. Pour ce qui est du droit de grève, son interdiction générale, qui résulte parfois de dispositions expresses ou qui découle, dans de nombreux pays, de l'effet cumulatif des dispositions concernant le mécanisme officiel de règlement des conflits, limite considérablement les moyens dont les syndicats disposent pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres de même que leur droit d'organiser leur activité. Une telle interdiction ne saurait se justifier que dans une situation de crise nationale aiguë et pour une durée limitée. Seuls les fonctionnaires agissant en tant qu'organes de la puissance publique et les travailleurs des services essentiels au sens strict du terme pourraient faire l'objet d'une interdiction permanente, compensée par l'existence de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides. Enfin, les restrictions imposées quant aux objectifs de la grève et aux méthodes utilisées devraient être suffisamment raisonnables pour ne pas aboutir en pratique à une interdiction totale ou à une limitation excessive de l'exercice du droit de grève.