

09635/77

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

SUPPLÉMENT SPÉCIAL

Vol. XLIX, n° 1

Janvier 1966

SOMMAIRE

265475

Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant les personnes employées dans le secteur public au Japon

	Pages
PARTIE I	
CHAPITRE PREMIER: <i>Introduction</i>	1
PARTIE II	
CHAPITRE 2: <i>Procédure d'examen des allégations relatives à des atteintes aux droits syndi- caux: historique et description</i>	5
CHAPITRE 3: <i>Renvoi du cas relatif au Japon devant la Commission d'investigation et de conci- liation en matière de liberté syndicale et constitution, au sein de la Commission, d'un groupe chargé d'examiner le cas</i>	6
PARTIE III	
PROCÉDURE SUIVIE PAR LA COMMISSION D'INVESTIGATION ET DE CONCILIATION	
CHAPITRE 4: <i>Première session de la Commission</i>	13
Soumission d'informations complémentaires	14
Audition de témoins	15
CHAPITRE 5: <i>Communications reçues par la Commission après sa première session</i>	18
I. Informations complémentaires soumises par les plaignants et par le gouvernement du Japon	18
II. Communications reçues d'organisations non plaignantes	19
III. Communications relatives aux témoins que la Commission était invitée à entendre lors de sa deuxième session	19
CHAPITRE 6: <i>Deuxième session de la Commission</i>	20
I. Représentants et témoins entendus	20
II. Organisation générale des audiences	21
III. Procédure suivie par la Commission pour l'audition des témoins	22
IV. Mesures prises par la Commission après les audiences	23

Prix: 12 fr. suisses; 3 dollars

Liberté syndicale dans le secteur public au Japon

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 ¹.

2132. La Commission recommande que le gouvernement et les organisations de travailleurs intéressées se laissent guider par les termes de la résolution qui précède dans la conduite de leurs relations futures; elle affirme de nouveau l'opinion exprimée par le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration dans son cinquante-quatrième rapport, et à laquelle le Conseil d'administration a souscrit, à savoir que la subversion n'est pas un droit syndical ².

2133. Les problèmes passés en revue ci-dessus découlent en partie du fait que ni le gouvernement ni les organisations syndicales n'ont établi de distinction entre le gouvernement en tant que tel et le gouvernement en tant qu'employeur. Le gouvernement, en sa qualité d'employeur, a été enclin à faire preuve d'une autorité qu'il est fondé à revendiquer en sa qualité de puissance étatique, mais qui est incompatible avec l'établissement de relations professionnelles harmonieuses. Inversement, les syndicats ont cherché à étendre la pratique des négociations, qui constitue une base appropriée pour leurs relations avec le gouvernement en tant qu'employeur, à des questions qui relèvent de sa compétence en tant que gouvernement. Il est évidemment, dans le domaine de l'industrie, des questions telles que le maintien, de façon efficace et ininterrompue, de certains services publics essentiels et la protection de la propriété publique, qui relèvent de la compétence du gouvernement en tant que gouvernement. Une meilleure compréhension, de part et d'autre, de la distinction entre le gouvernement en tant que puissance étatique et le gouvernement en tant qu'employeur est un élément indispensable à l'établissement de relations professionnelles satisfaisantes dans le secteur public.

DROIT DE GRÈVE DANS LE SECTEUR PUBLIC

2134. La divergence de vues fondamentale qui continue à dominer les relations professionnelles dans le secteur public au Japon a trait au droit de grève. Le Conseil général des syndicats s'est engagé à continuer de poursuivre son objectif de *rétablissement intégral* du droit de grève pour les personnes employées dans le secteur public, l'opinion du gouvernement, telle qu'elle a été exprimée devant la Commission au cours des audiences, a été que l'*interdiction absolue* du droit de grève doit être maintenue indéfiniment dans ce secteur.

2135. La Commission considère que ces deux opinions sont exagérément rigides et peu réalistes. Elle estime qu'au Japon, comme dans d'autres pays, un compromis raisonnable est à la fois possible et nécessaire en la matière.

2136. Dans les secteurs de l'économie qui sont véritablement essentiels et dans lesquels des grèves apporteraient de graves perturbations à la vie normale de la nation, des mesures spéciales peuvent s'imposer en vue de protéger l'intérêt public. C'est ce que le public, en général, exige et espère. Dans des cas de ce genre, les grèves peuvent être interdites, à condition que des mécanismes compensatoires adéquats de règlement ou de réparation soient établis et fonctionnent en pratique de façon satisfaisante. Par contre, on ne saurait admettre que les activités de toutes les sociétés

¹ Voir Conférence internationale du Travail, 35^{me} session, Genève, 1952 : *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1953), annexe XV, pp. 607-608.

² Voir cinquante-quatrième rapport, paragr. 157.

publiques et de toutes les entreprises publiques nationales et locales soient également essentielles. Dans celles qui ont un caractère moins essentiel, l'intérêt public n'exige pas que toutes les grèves soient uniformément interdites.

2137. De même, la politique appliquée jusqu'à présent et consistant à interdire dans le secteur public non seulement les grèves, mais encore les autres actes ayant trait à un conflit sans distinction aucune, appelle des critiques. Même dans les secteurs où un service déterminé sert l'intérêt public de façon suffisamment marquée pour justifier l'interdiction des grèves, il ne s'ensuit pas que toutes les autres formes d'action concertée de la part des travailleurs doivent être interdites. C'est cette attitude inflexible qui a contribué à ce résultat qu'un nombre singulièrement élevé de travailleurs du secteur public ont été poursuivis, congédiés, ou ont fait l'objet d'un blâme ou d'autres mesures disciplinaires.

2138. Alors que le gouvernement a eu tendance à considérer tous les actes ayant trait à un conflit comme illégaux, les syndicats ont adopté l'attitude inverse, consistant à présumer que tous ces actes étaient légaux. La Commission doit rejeter catégoriquement cette conception d'après laquelle tous les actes de cet ordre seraient légaux. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, prévoit expressément que « dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité ». S'il est vrai que la convention ajoute que « la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention », cette réserve n'affecte pas l'obligation de respecter la légalité. De l'avis de la Commission, les actes en question ne deviennent pas, soit légaux, soit illégaux du fait que ce sont des actes ayant trait à un conflit. Leur légalité ou leur illégalité dépend de leur nature.

2139. A l'avenir, les relations professionnelles au Japon dépendront, dans une large mesure, de l'acceptation sincère de ce principe, tant par le gouvernement que par les syndicats. Il n'existe pas de convention, de recommandation ou d'autre décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse l'étendue du droit de grève dans les services publics; toutefois, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration a formulé ¹ toute une série de principes en la matière qui ont été très généralement acceptés. Ces principes sont essentiellement les suivants:

- a) il ne convient pas de traiter toutes les entreprises publiques sur le même pied du point de vue des restrictions affectant le droit de grève, sans établir une distinction dans la législation pertinente entre celles qui sont véritablement essentielles parce que l'interruption de leurs activités pourrait entraîner des situations fort pénibles pour le public, et celles qui ne sont pas essentielles d'après ce critère;
- b) quand les grèves des travailleurs sont interdites ou soumises à des restrictions dans les services essentiels, ces restrictions ou cette interdiction devraient s'assortir de garanties adéquates pour sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels;

¹ Voir douzième rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 60 (Japon), paragr. 45-55; trentième rapport, cas n° 172 (Argentine), paragr. 178; cinquante-huitième rapport, cas n° 192 (Argentine), paragr. 447; soixante-neuvième rapport, cas n° 285 (Pérou), paragr. 63; soixante-quatorzième rapport, cas n° 363 (Colombie), paragr. 220; soixante-seizième rapport, cas n° 294 (Espagne), paragr. 284; soixante-dix-huitième rapport, cas n° 364 (Equateur), paragr. 79; soixante-dix-neuvième rapport, cas n° 346 (Argentine), paragr. 26.

- c) des procédures impartiales devraient être établies à cet effet, et les sentences rendues devraient être appliquées intégralement et rapidement dès qu'elles ont été prononcées.

La Commission souscrit à ces principes; ils ne sont pas encore acceptés au Japon.

DIFFÉRENCIATION A ÉTABLIR ENTRE LES ENTREPRISES PUBLIQUES

2140. Les grèves sont absolument interdites dans les sociétés publiques, les entreprises nationales et les entreprises publiques locales. A l'heure actuelle, la législation du Japon ne fait aucune distinction entre les entreprises pour lesquelles l'interruption de leurs activités provoquerait des situations vraiment pénibles pour la collectivité et celles où une telle interruption n'affecterait l'intérêt public qu'à un degré moindre (par exemple, monopole des tabacs). C'est seulement en reconnaissant la nécessité d'une telle distinction que l'on peut faire quelques progrès en vue d'aplanir la divergence fondamentale de vues qui existe actuellement entre le gouvernement et le Conseil général des syndicats. La Commission recommande que l'on établisse une ligne de démarcation appropriée.

2141. Si l'interdiction absolue des grèves venait à être atténuée lorsqu'il s'agit de services et d'entreprises publiques où l'interruption des activités provoquerait, pour la collectivité, des situations pénibles à un moindre degré et si elle était remplacée, comme dans de nombreux pays industrialisés, par l'obligation de donner un préavis déterminé de l'intention de faire grève et/ou par l'interdiction de l'exercice du droit de grève pendant le recours à des procédures impartiales et efficaces de conciliation et d'arbitrage, il serait indispensable que les syndicats opèrent un changement radical d'attitude et manifestent une plus grande réserve et un sens plus aigu de leurs responsabilités sociales. Actuellement, étant donné que les grèves sont absolument interdites, les syndicats paraissent considérer le recours à la grève pour lequel il faut faire des préparatifs longtemps à l'avance, comme devant accompagner inévitablement leurs revendications, surtout lorsqu'il s'agit de leurs « luttes de printemps », même lorsque ces revendications sont d'un caractère uniquement économique. Il faudrait que les syndicats du Japon comprennent, comme l'ont appris les syndicats de certains pays industrialisés par les amères leçons de l'expérience, que même lorsque les grèves sont légales, l'arme de la grève ne doit être utilisée qu'avec parcimonie, et seulement en dernier ressort, après que tous les moyens pacifiques de négociation et les procédures de règlement établies ont été épuisés. Même alors, c'est une arme qu'il est imprudent d'utiliser à l'égard de n'importe quel service public, à moins que les revendications des syndicats ne soient si manifestement justifiées que la grève n'éveillerait pas l'hostilité du public, lequel doit évidemment subir certains inconvénients ou privations au cas où une grève vient à être déclarée. En d'autres termes, le droit légal de faire grève dans les services et entreprises publiques n'implique nullement que l'arme de la grève doive être utilisée en dehors de cas rares et exceptionnels.

MESURES COMPENSATOIRES LORSQUE LES GRÈVES SONT INTERDITES

2142. La Commission a examiné avec un soin particulier la mesure dans laquelle l'interdiction des grèves s'assortit d'autres dispositions satisfaisantes en vue de régler les questions relatives aux conditions de travail ou de réparer des torts. Elle est loin d'être convaincue que les arrangements actuels soient suffisants.

2143. La Commission se propose d'examiner séparément la situation dans les sociétés et entreprises publiques nationales et locales et dans les administrations locales.

Liberté syndicale dans le secteur public au Japon

en tant que tel et le gouvernement en tant qu'employeur. Une meilleure compréhension de part et d'autre de cette distinction est un élément indispensable à l'établissement de relations professionnelles satisfaisantes dans le secteur public (paragr. 2133).

18) La Commission note que le droit de grève continue à faire l'objet de divergences de vues fondamentales au Japon. Elle considère que le rétablissement intégral du droit de grève comme le maintien d'une interdiction absolue de faire grève sont peu réalistes, et qu'un compromis raisonnable est nécessaire (paragr. 2134-2135).

19) L'interdiction sans aucune distinction de tout acte ayant trait à un conflit comme étant illégal est éminemment contestable; l'attitude inverse des syndicats, d'après lesquels tous les actes de cet ordre sont légaux, est également inacceptable. De l'avis de la Commission, ces actes ne devraient pas être considérés comme légaux ou illégaux en eux-mêmes, mais selon leur nature (paragr. 2137-2138).

20) Constatant qu'il n'existe pas de décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse l'étendue du droit de grève dans les services publics, la Commission souscrit aux principes établis par le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, à savoir:

- a) qu'il ne convient pas que toutes les entreprises publiques soient traitées sur le même pied du point de vue des restrictions affectant le droit de grève sans établir une distinction dans la législation pertinente entre celles qui sont véritablement essentielles, parce que leur interruption peut entraîner des situations fort pénibles pour le public, et celles qui ne sont pas essentielles d'après ce critère;
- b) que, quand les grèves des travailleurs sont interdites ou soumises à des restrictions dans les services essentiels, ces restrictions ou cette interdiction devraient s'assortir de garanties adéquates pour sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels;
- c) que des procédures impartiales devraient être établies à cet effet, et que les sentences rendues devraient être appliquées intégralement et rapidement dès qu'elles ont été prises (paragr. 2139).

21) La Commission note que ces principes ne sont pas encore acceptés au Japon (paragr. 2139).

22) Seule la reconnaissance d'une distinction quant au caractère essentiel ou non essentiel d'un service public peut aplanir la divergence de vues qui existe entre le gouvernement et le Conseil général des syndicats. La Commission recommande que l'on établisse une ligne de démarcation appropriée à cet égard (paragr. 2140).

23) Si l'interdiction absolue des grèves venait à être atténuée dans les cas où l'interruption du travail provoquerait des situations pénibles à un moindre degré, et si elle était remplacée par l'obligation de donner un préavis déterminé de l'intention de faire grève et/ou par l'interdiction de l'exercice du droit de grève pendant le recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage, il serait indispensable que les syndicats opèrent un changement radical d'attitude et manifestent, sur le plan social, une plus grande réserve et un sens plus aigu de leurs responsabilités. Il faudrait que les syndicats du Japon comprennent que, même lorsque les grèves sont légales, l'arme de la grève ne doit être utilisée qu'avec parcimonie, et seulement en dernier ressort, après que tous autres moyens de règlement ont été épuisés. Même alors, le droit légal de faire grève dans les services et entreprises publics n'implique nullement que l'arme de la grève doive être utilisée en dehors de cas rares et exceptionnels (paragr. 2141).