

GOVERNING BODY
CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONSEJO DE ADMINISTRACION

Genève,
Mai-juin 1992

GB.253_15_7_fren

Quinzième question à l'ordre du jour

RAPPORT DU DIRECTEUR GENERAL

Premier rapport supplémentaire

Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation
en matière de liberté syndicale concernant
la République sud-africaine

1. En annexe au présent document, on trouvera le rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, qui a été chargée par le Conseil d'administration d'examiner la plainte en violation des droits syndicaux déposée contre la République sud-africaine par le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) dans une communication adressée à l'OIT en date du 11 mai 1988.

2. Depuis le 11 mars 1966, la République sud-africaine ne fait plus partie des Etats Membres de l'OIT, bien qu'elle soit restée membre de l'Organisation des Nations Unies. Il a donc fallu renvoyer la plainte devant le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), selon la procédure convenue par l'Organisation des Nations Unies et par l'OIT, à laquelle l'ECOSOC a souscrit dans la Résolution 277(X), adoptée le 17 février 1950.

3. Conformément à la procédure ainsi établie, le Secrétaire général des Nations Unies, dans une note datée du 21 juillet 1988, a sollicité le consentement du gouvernement de la République sud-africaine au sujet de la plainte devant être transmise à la Commission d'investigation et de conciliation. Après que le gouvernement sud-africain lui a notifié son consentement dans une communication datée du 19 février 1991, le Conseil économique et social a décidé, lors de sa session de mai 1991, de renvoyer les allégations devant la Commission d'investigation et de conciliation de l'OIT.

CHAPITRE 9

LE DROIT DE GREVE

303. En droit international, le droit de grève est explicitement reconnu à un nombre d'instruments adoptés aux plans international et régional. Les instruments de l'OIT cependant n'en traitent pas expressément. L'article 3 de la convention no 87, qui dispose que les organisations de travailleurs ont le droit "d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action", a été la base juridique à partir de laquelle les organes de contrôle de l'OIT ont élaboré une vaste jurisprudence en matière de grève et de toute action de revendication. Ils ont affirmé en particulier le principe fondamental selon lequel le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit en toute liberté, sans obstacles législatifs ou autres, a toujours été protégé par les principes de l'OIT. En même temps, à la lumière des relations professionnelles modernes, certaines restrictions au droit de grève ont été considérées acceptables¹.

304. Dans sa plainte du 11 mai 1988, le COSATU a allégué que les propositions d'amendements à la loi de 1956 sur les relations professionnelles (LRA) restreindraient le droit de grève de quatre façons: 1) les conditions préalables à une grève licite prévues à l'article 65 (achèvement de la conciliation prévue par la loi et vote de tous les membres du syndicat) seraient difficiles à respecter car le délai de réflexion de 60 jours imposé antérieurement pourrait être prolongé d'autres délais qu'un fonctionnaire administratif - un inspecteur du Département de la main-d'oeuvre - jugerait appropriés; 2) l'interdiction de la grève dans les services essentiels prévue à l'article 65 serait étendue à la grève dont le différend ne concerne pas directement les grévistes y participant (grève de solidarité); 3) de même, il a été proposé d'inclure une autre interdiction de la grève au sens de l'article 65 dans le cas où un différend est le même, ou presque, que celui qui a donné naissance à une grève au cours des 12 mois précédents (grève intermittente); 4) enfin, les actions de grèves exposeraient les grévistes et leur syndicat à des poursuites pénales et à des amendes de dommages-intérêts de la part de l'employeur.

305. Du fait de l'opposition suscitée par ces amendements, qui est expliquée de façon plus détaillée au chapitre 6, des modifications ont été apportées au projet avant qu'il soit déposé au Parlement et lors de son examen par celui-ci. La loi portant modification de la loi sur les relations professionnelles (LRAA) entrée en vigueur le 1er septembre 1988 a toutefois conservé les dispositions restreignant les grèves de solidarité et les grèves intermittentes (définies comme étant des pratiques déloyales de travail à l'article 1(1)(h), (l) et (m), respectivement, et celle qui prévoit une demande de dommages-intérêts de la part de l'employeur en cas de grève illégale, à moins que le syndicat puisse prouver qu'il n'avait pas autorisé la grève (article 79(1)). Le texte modifiant les dispositions prévoyant un délai de réflexion a été amendé avant l'adoption de la loi afin de permettre une prolongation du délai de 30 jours uniquement par un accord entre les parties au conflit.

306. La LRAA entrée en vigueur le 1er mai 1991 a supprimé les dispositions interdisant les grèves de solidarité et les grèves intermittentes et a repris une définition des pratiques déloyales de travail semblable à celle qui existait avant les modifications de 1988 (article 1(1) et (4)). Ce dernier paragraphe indique expressément qu'une grève ou un lock-out ne doivent pas être considérés comme une pratique déloyale de travail. Les modifications

de 1991 ont également supprimé le motif des objections soulevées vis-à-vis de la responsabilité civile en cas de grève: selon ces modifications, les grèves précédées d'une procédure de conciliation en vertu de la loi ne peuvent pas donner lieu à une ordonnance d'interdiction temporaire intérimaire; la présomption de l'autorisation de la grève par le syndicat et, en conséquence, de sa responsabilité en la matière a été enlevée de l'article 79(2).

307. Les organisations qui ont soumis des commentaires sur la plainte initiale suite à l'invitation de la commission ont toutes pris note de ces importantes modifications législatives, qui avaient été apportées durant la période qui s'est écoulée entre le dépôt de la plainte et le consentement du gouvernement à l'établissement de la commission². D'un côté, le SACCOLA et l'OIE ont prétendu que les modifications ont eu pour effet la suppression de la base des objections individuelles soulevées par le COSATU dans sa lettre du 11 mai 1988. De l'autre côté, la CISL a accueilli ces modifications avec satisfaction mais les a considérées dans un certain degré comme une mesure transitoire avant l'adoption d'un projet de loi d'ensemble et s'est référée à la nature restrictive de la loi initiale sur les relations professionnelles.

308. Le COSATU lui-même, dans ses nouvelles conclusions du 3 décembre 1991 et sa déclaration préliminaire à la seconde session de la commission³ a admis l'existence de ces changements mais s'est félicité de la révision du mandat de la commission qui présenterait pour les parties une occasion unique de déterminer ce qu'il restait à faire pour que l'Afrique du Sud se conforme à ses obligations au regard des normes internationales. Dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de traiter de manière approfondie toutes les questions se rapportant aux effets des modifications de 1988 limitant les grèves; toutefois, les questions concernant la situation actuelle du droit de grève sont traitées ci-après à la lumière des dispositions en vigueur en la matière.

309. Dans le cadre de son mandat révisé, la commission a reçu un grand nombre de preuves écrites et verbales relatives aux aspects suivants du droit de grève tel qu'il est en vigueur en vertu de la loi de 1956 sur les relations professionnelles, sous sa forme modifiée: (a) conditions de procédure; (b) limitations auxquelles sont soumis les objectifs des grèves et problèmes pratiques posés par l'exercice du droit de grève; (c) situation des travailleurs des services essentiels; (d) piquets de grève; et (e) sanctions contre les grévistes, sous forme soit de responsabilité pénale ou civile, soit de licenciements.

(a) Les conditions de procédure

310. La grève est définie à l'article 1(1) comme: un ou plusieurs des actes ou omissions indiqués ci-après, de la part d'un groupe ou d'un certain nombre de personnes qui sont ou ont été au service du même employeur ou de différents employeurs:

- (a) le refus ou l'omission de poursuivre le travail (que l'arrêt soit complet ou partiel), de reprendre le travail, d'accepter leur rengagement, ou de se conformer aux conditions d'emploi qui leur sont applicables, ou le ralentissement de la marche du travail, ou les entraves apportées au travail;
- (b) la rupture ou la dénonciation de leurs contrats de travail si:

qui, conformément aux principes en la matière, devraient être considérées comme des activités syndicales licites¹⁸.

638. La commission note à cet égard la déclaration du gouvernement selon laquelle cette législation fait l'objet d'un réexamen dans le cadre de la CODESA et qu'il est probable qu'elle disparaîtra du nouvel ordre constitutionnel.

(e) Droit de grève

(i) Exigences d'ordre procédural

639. Le COSATU s'est référé à la complexité de la procédure en matière de grève légale, et il a allégué que les employeurs sont prompts à saisir les tribunaux de prétendues irrégularités de procédure afin d'empêcher le recours à la grève. Il appelle à une simplification de la législation qui garantisse que les grèves ne puissent devenir illégales pour de simples raisons d'ordre technique.

640. Le gouvernement prétend qu'en dépit des exigences de la LRA les grèves sont possibles en pratique; il souligne qu'en réalité de nombreuses grèves légales se sont produites. Il estime que les formalités de procédures prévues par la LRA sont acceptables au regard des principes de l'OIT.

641. La commission a examiné la question du point de vue des principes selon lesquels, si l'exigence du respect de certaines procédures peut effectivement être acceptée, ces formalités ne devraient pas être si lourdes que, dans la pratique, presque toute grève licite en deviendrait impossible¹⁹. Elle a notamment conservé à l'esprit le principe selon lequel:

Les conditions posées par la législation pour qu'une grève soit considérée comme un acte licite doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être telles qu'elles constituent une limitation importante aux possibilités d'action des organisations syndicales²⁰.

642. La commission estime que tant la complexité des diverses exigences préalables à la grève que le temps nécessaire pour se conformer à ces exigences ont eu une incidence négative sur l'exercice du droit de grève en Afrique du Sud. Les exigences de procédure figurant aux articles 27A, 35 et 65(1)(d) et (2)(b) de la loi LRA devraient être modifiées afin de simplifier les procédures, conformément aux principes de la liberté syndicale.

643. S'agissant de la question particulière des scrutins de grève et du point de savoir si un vote affirmatif doit recueillir la majorité des suffrages de tous les membres du syndicat de l'entreprise intéressée ou seulement des travailleurs qui prennent part au scrutin, la commission appelle l'attention du gouvernement sur les vues exprimées par les organes de contrôle de l'OIT:

La majorité absolue des travailleurs concernés pour le déclenchement d'une grève peut être difficile à atteindre, en particulier dans les cas de syndicats regroupant un grand nombre d'adhérents. Une disposition exigeant une telle majorité peut donc entraîner un risque de limitation importante du droit de grève.

et

Subordonner la déclaration de grève à l'accord de la majorité des adhérents des fédérations ou confédérations ou à l'approbation de la majorité absolue des travailleurs de l'entreprise peut avoir pour effet de limiter gravement les possibilités d'action des organisations syndicales²¹.

644. La commission estime que le gouvernement devrait prendre des mesures afin de mettre fin à la divergence existant entre ces principes de la liberté syndicale et les dispositions de l'article 65(2)(b) de la LRA.

(ii) Objectifs de la grève et exercice de ce droit

645. Le COSATU allègue que les dispositions de la loi limitant l'objet de la grève aux seules questions étroitement professionnelles et, en particulier, l'interdiction de grèves portant sur les aspects économiques et sociaux de la politique du gouvernement ainsi que l'interprétation faite par les tribunaux de ces restrictions afin de limiter la licéité des grèves aux seuls problèmes que les employeurs acceptent de résoudre sont excessives et ne devraient viser que les seules grèves purement politiques.

646. Le gouvernement a tenté de justifier cette interdiction à la période de transition que traverse le pays; selon lui, autoriser le déclenchement de grèves sur n'importe quel sujet ne favoriserait pas la paix civile et ne serait pas dans l'intérêt de la population. Tout en reconnaissant que les dispositions actuelles devraient peut-être être assouplies quant aux objets et buts des grèves, le gouvernement estime que certaines limitations devront être maintenues.

647. Les principes de l'OIT à ce sujet sont clairement exposés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations:

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 grèves de nature purement politique n'entrent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale²².

et par d'autres organes de contrôle:

Le droit de grève ne devrait pas être restreint aux seuls différends de travail susceptibles de déboucher sur une convention collective particulière: les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres²³.

648. La commission conclut en conséquence que la définition de la "grève" qui figure à l'article 1(1) - et à l'article 65(1A) - devrait être modifiée pour garantir la légalité des grèves portant sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts des travailleurs et aux droits des syndicats.

649. Le COSATU se plaint également des limitations apportées par la loi à la grève pendant la période de validité des conventions collectives, des sentences arbitrales ou des décisions et pendant l'année qui suit une fixation de salaire.

650. Le gouvernement fait valoir que ces restrictions se résument à un simple ajournement de la grève permise. S'agissant, par exemple des fixations de salaires, des grèves peuvent avoir lieu à l'expiration de la période de douze mois.

651. La commission n'estime pas que ces restrictions de nature temporaire portent atteinte aux principes de l'OIT²⁴.

(iii) Services essentiels

652. Le COSATU demande en premier lieu que la liste, figurant à l'article 46 de la loi, des services pour lesquels l'arbitrage obligatoire remplace le recours à la grève soit abrégée; en deuxième lieu, il estime que, dans les services qualifiés à juste titre d'essentiels où le droit de grève pourrait être limité, il existe néanmoins certains salariés, tels que ceux affectés à des tâches de soutien, qui ne prennent pas part aux services essentiels visés et qui devraient donc disposer du droit de grève; en troisième lieu, il demande que, dans les services proprement essentiels, une forme de procédure compensatoire, telle que la conciliation, la médiation ou l'arbitrage, soit introduite ou, lorsqu'elle existe déjà, soit renforcée.

653. Le gouvernement soutient que les salariés des services essentiels privés du droit de grève en application de la LRA disposent, avec l'arbitrage obligatoire, d'une forme appropriée de règlement des différends, tout en admettant qu'une telle procédure compensatoire n'est pas à la disposition des salariés de certains services essentiels auxquels le recours à la grève est interdit en vertu d'autres lois.

654. Le gouvernement s'est référé aux principes pertinents de l'OIT concernant le droit de grève dans les services essentiels et la fonction publique²⁵. Il est donc conscient du fait que les services essentiels, au sens strict du terme, devaient être limités à ceux 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 personne, et que la fonction publique ne devrait pas être définie trop largement aux fins des actions revendicatives.

655. Le COSATU a mentionné à juste titre des services figurant dans la LRA qui, selon les principes de la liberté syndicale, ne sont pas "essentiels" au sens strict du terme. C'est en particulier le cas s'agissant: des administrations locales, sauf lorsqu'elles fournissent des services essentiels au sens strict du terme, du transport des passagers, de la distribution des denrées alimentaires périssables, du pétrole ou d'autres combustibles utilisés par les services publics²⁶.

656. De l'avis de la commission, l'article 46 devrait être modifié afin que le recours à la grève ne soit limité que dans les services réellement essentiels au sens de la définition susmentionnée de l'OIT.

657. Les salariés de certains services essentiels ne disposent pas d'un mécanisme de règlement des différends compensant leur déni du droit de grève. C'est le cas des gardiens de prisons et des infirmières, par exemple. Ceci n'est pas acceptable. Des mesures devraient être prises sans délai afin d'accorder à ces travailleurs l'accès à un mécanisme approprié leur permettant de faire valoir leurs revendications professionnelles.

658. La commission n'a pas à se prononcer sur le cas des membres de la police et des forces armées évoqué par le COSATU. Ils peuvent être exclus des principes de la liberté syndicale de l'OIT. Elle estime toutefois que la

situation des travailleurs de l'armement ne devrait pas différer de celle d'autres travailleurs, dans la mesure où, en temps de paix, ils n'exercent pas de tâches essentielles et ne font, de toute évidence, pas partie des membres des forces armées visés par la loi sur la défense²⁷.

659. La commission note que les multiples exemples qui lui ont été soumis montrent que le système d'arbitrage instauré par la loi pour suppléer à l'absence de droit de grève dans les services visés à l'article 46 de la LRA ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Des objections d'ordre technique peuvent invalider la constitution des conseils industriels ou des comités de conciliation; les arbitrages qu'ils rendent peuvent ne pas être promulgués; les tribunaux du travail et la Cour d'appel du travail sont surchargés et ne disposent pas de ressources humaines suffisantes, leurs décisions ont donné lieu à des plaintes, en raison de l'incohérence de leurs arrêts. Ceci explique sans doute le succès relatif de la médiation privée qui est apparue en dehors des possibilités offertes par la loi. Le gouvernement reconnaît que ces insuffisances ont, à l'occasion, eu pour résultat que de graves injustices ont été commises. Le gouvernement devrait donc rechercher activement les moyens d'améliorer ces procédures afin de mettre à la disposition des travailleurs intéressés des procédures appropriées, impartiales et rapides de conciliation, de médiation ou d'arbitrage, auxquelles les parties prennent part à toutes les étapes, dont les sentences soient, dans tous les cas, obligatoires pour les deux parties et soient exécutées pleinement et rapidement.

(iv) Piquets de grève

660. Le COSATU allègue que la législation sur la sécurité, la loi sur les atteintes à la propriété et des arrêtés municipaux peuvent avoir pour effet de rendre illégaux les piquets de grève et d'exposer les grévistes qui y prennent part, même de façon pacifique, à des poursuites civiles et pénales.

661. Le gouvernement rétorque que les travailleurs et leurs organisations doivent respecter les lois du pays. Il reconnaît cependant que l'incidence des dispositions légales et réglementaires mentionnées et de la common law sur la pratique des piquets de grève doit être examinée.

662. Les organes de contrôle de l'OIT ont indiqué que les piquets de grève organisés dans le respect de la loi ne devraient pas voir leur action entravée par les autorités publiques et que l'interdiction des piquets de grève ne se justifierait que si la grève perdait son caractère pacifique²⁸. Ils admettent qu'une obligation légale soit imposée aux piquets de grève de ne pas troubler l'ordre public ou intimider les travailleurs qui continuent à travailler et que les actes de violence ou de contrainte de la part des piquets de grève à l'encontre des non-grévistes puissent être punis par la loi pénale²⁹.

663. Les piquets de grève pacifique devraient être protégés par la loi, et le recours à des sanctions civiles ou pénales contre ces participants devrait être limité aux seuls cas où des violences seraient commises. De cette façon, les principes de la liberté syndicale seraient respectés, s'agissant tant du droit des travailleurs de mener leurs actions revendicatives que de leur obligation de respecter la légalité.

(v) Sanctions pour faits de grève

664. Un des aspects essentiels de la plainte du COSATU à propos de la législation en vigueur en Afrique du Sud en matière de travail portait sur le fait que les grévistes peuvent être: passibles de poursuites pénales, faire

l'objet de mises en demeure, de recours en dommages et intérêts dans le cadre de procès civils ou de mises à pied. La protection contre des représailles déloyales pour fait de grève de la part de l'employeur, même lorsque la grève a été décidée conformément à toutes les exigences de la LRA est, selon le COSATU, variable et incertaine. Les retards découlant de la mise en application de la procédure légale sont parfois considérables.

665. Le gouvernement estime qu'il est impossible d'établir par la loi des règles à cet égard et que la procédure relative aux pratiques déloyales de travail assure l'application des principes d'impartialité et d'équité et devrait suffire à traiter de cette difficulté. Il reconnaît, toutefois, l'importance fondamentale qui s'attache à lever les incertitudes et à traiter la question du caractère inapproprié de la protection contenue dans la LRA; il demande conseil sur la manière d'améliorer le système actuel des tribunaux du travail et de rationaliser son fonctionnement et estime que cela contribuerait largement à régler le problème.

666. La commission conclut que les dispositions légales ou de common law qui exposent les travailleurs et leurs syndicats à des actions en dommages et intérêts et/ou à des mises en demeure à raison de l'exercice licite de leur droit de grève sont effectivement susceptibles de priver les travailleurs de leur droit d'agir pour la promotion et la défense de leurs intérêts économiques et sociaux. Il est donc de la plus haute importance que certaines mesures de protection contre les recours en responsabilité civile soient maintenues et que les immunités prévues par l'article 79 de la LRA ne soient pas affaiblies ou totalement ignorées en raison d'irrégularités d'ordre technique lors de l'appel à une grève ou de son déroulement.

667. De même, la commission considère que frapper de sanctions pénales des grèves décidées exclusivement aux fins de promouvoir ou de défendre les intérêts professionnels des travailleurs est contraire aux principes du droit de grève³⁰; de telles sanctions ne devraient pouvoir être infligées que dans les cas d'infraction à des interdictions de la grève qui seraient elles-mêmes conformes aux principes de la liberté syndicale³¹. Il ressort clairement des conclusions de la commission (voir paragr. 639 à 659 ci-dessus) que plusieurs des interdictions de la grève ne sont pas conformes à ces principes.

668. Le licenciement de syndicalistes pour avoir exercé leur droit de grève est contraire à la liberté syndicale:

Quand les syndicalistes ou les dirigeants syndicaux sont licenciés pour avoir exercé leur droit de grève, [on] ne peut s'empêcher de conclure qu'ils sont sanctionnés pour leur activité syndicale et font l'objet d'une discrimination antisyndicale contraire à l'article 1 de la convention no 98³².

669. Le COSATU allègue que, quoique théoriquement possible au terme d'une procédure pour pratiques déloyales de travail, la réintégration de grévistes injustement licenciés ne se produirait quasiment jamais, les organes de contrôle de l'OIT ont déclaré:

Le recours à des mesures extrêmement graves comme le licenciement de travailleurs du fait de leur participation à une grève et le refus de les réembaucher impliquent de graves risques d'abus et constituent une violation de la liberté syndicale.

et

Des relations professionnelles perturbées par suite de licenciements collectifs pour faits de grève pourraient être grandement améliorées si les employeurs intéressés étudiaient avec soin la possibilité de réintégrer dans leurs fonctions les personnes sanctionnées³³.

670. La commission est d'avis que les dispositions de la LRA qui portent sur les pratiques déloyales de travail devraient être amendées pour prévoir une protection adéquate contre le licenciement des grévistes:

- lorsque la grève est légale;
- lorsque la grève, bien qu'illégale au plan technique, est, sous tous ses autres aspects, décidée à des fins licites de promotion et de défense des intérêts économiques et sociaux des travailleurs.

(f) Protection du droit de se syndiquer

(i) Agressions contre les syndicalistes
et les locaux syndicaux

671. Le comité de la liberté syndicale a estimé qu'"un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer dans un climat de violence et d'incertitude"³⁴. C'est dans cette perspective que la commission a examiné les observations des parties au sujet des questions concernant les agressions contre les syndicats et les locaux syndicaux.

672. Bien évidemment, l'importance de la criminalité violente en Afrique du Sud qu'attestent les informations communiquées à la commission est extrêmement grave. Le nombre important d'allégations portant sur des événements particuliers affectant les syndicats est également alarmant: ces événements ont eu de graves conséquences pour la vie et la sûreté des syndicalistes et ils ont entravé le travail légitime des syndicats. Il n'a pas été contesté devant la commission que de telles violences aient eu lieu ni que ce soit des syndicalistes et des organisations syndicales qui en aient été les victimes.

673. La commission n'avait pas, aux termes de son mandat, à se livrer à un examen approfondi des nombreux cas évoqués dans les témoignages.

674. En réponse aux communications et témoignages du COSATU, le gouvernement a avancé plusieurs arguments comprenant:

- que la violence a un caractère endémique dans la société sud-africaine (une réalité fâcheuse, comme il a été dit);
- que la plupart des incidents évoqués se sont produits avant le 2 février 1990;
- que la question est traitée au sein de la CODESA;
- que la police diligente des enquêtes sur les plaintes qui lui sont soumises;
- qu'on ne peut s'attendre à ce que les attitudes et les comportements développés sous le régime d'apartheid changent subitement.

les fonctions exercées par les fonctionnaires pénitenciers ne sont en revanche pas considérées comme propres à justifier une telle restriction à leur droit syndical⁴⁷.

727. Les syndicats regroupant exclusivement des salariés de l'Etat peuvent être enregistrés en vertu de la LRA. Comme indiqué plus haut⁴⁸, l'interdiction toujours en vigueur de l'enregistrement des syndicats mixtes regroupant des salariés des secteurs public et privé peut être admise pour autant que les syndicats du secteur public soient libres de s'affilier à des fédérations ou confédérations syndicales. Toutefois, il a été démontré qu'en vertu du règlement du service public une association du service public peut se voir refuser la reconnaissance par la Commission pour l'administration, ou se la voir retirer, si elle s'affilie à une fédération d'organisations syndicales sans l'approbation de la Commission pour l'administration. Eu égard à l'incidence possible de cette restriction sur la liberté syndicale des fonctionnaires, soit elle devrait être modifiée, soit la modification de l'article 2(3)(b) de la LRA autorisant l'enregistrement de syndicats mixtes devrait entrer en vigueur.

728. Le COSATU a fait état de dispositions figurant dans divers textes réglementant les différentes parties du service public qui font entrer dans la définition de la faute toute tentative d'un salarié d'assurer l'intervention d'une personne "qui n'est pas employée par le département" en ce qui concerne sa situation ou ses conditions de service. Il allègue que de telles dispositions portent atteinte au droit des salariés d'élire librement leurs représentants. Si, comme le prétend le COSATU, ces dispositions sont interprétées comme signifiant que les représentants des associations du personnel doivent appartenir à la profession dans laquelle l'association opère et que des représentants extérieurs à cette profession ne peuvent présenter des revendications au nom des membres, ces dispositions sont alors de nature à compromettre le droit des organisations, garanti par l'article 3 de la convention no 87, d'élire librement leurs représentants.

729. En l'absence de dispositions légales réglementant les grèves dans le service public, celles-ci relèvent de la common law, en vertu de laquelle le fait de grève constitue une faute grave permettant à l'employeur de licencier sans préavis les fonctionnaires.

730. Les principes dégagés par les organes de l'OIT en ce qui concerne les grèves dans le secteur public reconnaissent que le droit de grève peut y être restreint, voire interdit dans la fonction publique, lorsqu'il s'agit de fonctionnaires publics qui agissent en tant qu'organes de la puissance publique⁴⁹. Ce principe a été exposé plus précisément par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le passage suivant:

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 antérieures, 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 personne. En outre, si le droit de grève fait l'objet de restrictions ou d'interdictions 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 complète⁵⁰.

731. L'application de ces principes aux divers secteurs du service public en Afrique du Sud devrait entraîner, à tout le moins, que la possibilité de recourir à la grève soit ouverte aux personnels de l'enseignement et des postes, sous réserve de la nécessité éventuelle du maintien d'un service minimum qui devrait être défini en collaboration avec les organisations de travailleurs intéressées⁵¹. Dans le cas où les limitations au recours à la grève sont maintenues, elles devraient être compensées, ainsi que l'a indiqué la commission d'experts, par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides.

732. Les dispositions de la LRA portant sur la négociation collective et le règlement des différends ne s'appliquant pas au service public, en l'absence de procédures de négociation collective, les associations du personnel - qui peuvent être reconnues par l'autorité d'emploi ou ne pas l'être - se voient doter, dans la plupart des cas, de la possibilité de présenter des réclamations concernant les salaires et autres conditions d'emploi.

733. Ces facilités limitées ne répondent pas aux principes établis par les conventions pertinentes de l'OIT et par la jurisprudence qu'elle a développée à cet égard. Aux termes de l'article 6, la convention no 98 ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat. Cependant, la convention s'applique aux autres fonctionnaires (à l'exception des forces armées et de la police qui peuvent être exclues). L'article 4 dispose que:

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

734. La convention (no 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, qui s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques (avec la possibilité d'exclure les agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction et les agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel, ainsi que les forces armées et la police), dispose:

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.