
Troisième question à l'ordre du jour

RAPPORT DE LA COMMISSION INSTITUTE
EN VERTU DE L'ARTICLE 26 DE LA CONSTITUTION DE
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
POUR EXAMINER LA PLAINTE AU SUJET DE L'OBSERVATION PAR LA POLOGNE
DE LA CONVENTION (no 87) SUR LA LIBERTE SYNDICALE ET
LA PROTECTION DU DROIT SYNDICAL, 1948, ET DE
LA CONVENTION (no 98) SUR LE DROIT D'ORGANISATION
ET DE NEGOCIATION COLLECTIVE, 1949,
PRESENTEE PAR DES DELEGUES A LA 68e SESSION DE LA
CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

1. On trouvera ci-joint le rapport de la Commission d'enquête mentionnée ci-dessus, qui a été instituée à la suite du dépôt d'une plainte par des délégués travailleurs à la 68e session (1982) de la Conférence.
2. Le rapport a été communiqué au gouvernement de la Pologne.
3. Aux termes de l'article 29, paragraphe 2, de la Constitution, le gouvernement devra signifier au Directeur général, dans le délai de trois mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice.
4. Le Conseil d'administration est invité à prendre note du rapport de la commission.

Genève, 25 juin 1984.

POINT APPELANT UNE DECISION:

Paragraphe 4.

l'a déjà constaté la commission, peu de temps avant la proclamation de la loi martiale, le congrès de l'organisation avait adopté un programme de nature essentiellement syndicale. Il convient de constater, en outre, que l'immense majorité des syndicalistes internés n'a fait par la suite l'objet d'aucune instruction judiciaire. Ces divers éléments peuvent conduire à estimer que l'un des objectifs du gouvernement, en privant de liberté la majorité des dirigeants de Solidarité, a été d'éliminer ou de prévenir l'action et le développement du mouvement syndical qu'incarnait cette organisation et qu'en conséquence il a agi en violation de l'article 3 de la convention no 87.

516. Comme la commission l'a déjà indiqué, les motifs des condamnations prononcées par les tribunaux trouvaient leur origine dans l'organisation de grèves et la participation à celles-ci ou dans la diffusion de publications de l'organisation Solidarité dissoute. La question qui se pose dans ces cas est donc de déterminer si ces activités peuvent être considérées comme de nature syndicale.

517. La convention no 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant la grève. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont toujours considéré - et la commission partage cet avis - que le droit de grève constitue un des moyens essentiels dont devraient disposer les organisations syndicales pour, conformément à l'article 10 de la convention, promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres. Une interdiction absolue de la grève constitue donc, de l'avis de la commission, une limitation sérieuse du droit des syndicats d'organiser leur activité (art. 3 de la convention) et va en outre à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, en vertu duquel "la législation ne devra pas porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues [par la convention]".

518. Pour ce qui est de l'impression et de la diffusion de publications, la commission doit souligner que le droit de libre expression de la pensée revêt une importance spéciale en tant que partie intégrante de la liberté dont doivent jouir les organisations syndicales. En effet, comme le Comité de la liberté syndicale l'a signalé à diverses reprises²⁷, le droit d'exprimer des opinions par la voie de la presse ou autrement est un des éléments essentiels des droits syndicaux. L'interdiction de publications de nature syndicale et la condamnation de syndicalistes pour infraction à cette interdiction ne peuvent ici constituer qu'une violation du droit des syndicats d'organiser leur activité, reconnu à l'article 3 de la convention no 87.

519. Quant à la nature des procédures judiciaires engagées, la commission doit constater qu'elle ne possède que peu d'éléments d'information sur la manière dont se sont déroulés les procès de syndicalistes. Même si certains témoignages recueillis au cours des auditions ont allégué le non-respect de certains droits fondamentaux en matière judiciaire tels que le droit à la défense, la commission ne peut, en raison du nombre limité de cas concrets portés à son attention, en déduire que, d'une manière générale, les garanties d'une procédure judiciaire régulière auraient été systématiquement ignorées.

²⁷Voir: La liberté syndicale, Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 2e édition, BIT, Genève, 1976, paragr. 399.

550. Il est donc nécessaire de déterminer, en premier lieu, si les dispositions constitutionnelles auxquelles se réfère la loi sur les syndicats portent atteinte à la convention. De l'avis de la commission, ces dispositions sont d'ordre général et ne visent pas l'activité propre des syndicats. Elles se situent donc dans le cadre de l'article 8 de la convention.

551. Il convient, en second lieu, d'examiner si l'article 3 de la loi pourrait affecter le droit des syndicats d'organiser leur activité, reconnu à l'article 3 de la convention no 87. A cet égard, la commission constate que la disposition législative en question se réfère à la reconnaissance du rôle dirigeant du POUP dans l'ensemble de la société et non dans l'activité proprement dite des organisations syndicales. Compte tenu de tous ces éléments, la commission estime que l'article 3 de la loi ne peut être considéré comme portant atteinte aux garanties prévues par la convention, mais pour autant cependant que, selon ce que paraît indiquer son libellé, cette disposition soit interprétée comme concernant l'ordre constitutionnel et politique général du pays et non l'activité des syndicats elle-même. L'attention du gouvernement est donc attirée sur l'importance que revêtira l'application pratique de cette disposition pour en évaluer la conformité avec la convention no 87.

Droit des syndicats d'organiser
leurs activités - Droit de grève

552. Tout en reconnaissant aux syndicats le droit d'organiser des grèves (art. 36 (1)), la loi fixe un certain nombre de conditions à son exercice et établit une interdiction de ce droit dans certains secteurs d'activité.

553. La commission doit examiner ces dispositions pour déterminer si elles imposent des restrictions de nature à remettre en cause le droit de grève et par là même le droit des syndicats d'organiser leurs activités (art. 3 de la convention no 87) en vue de promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de cette même convention). Elle a relevé que certaines d'entre elles pouvaient constituer des limitations importantes à cet égard.

554. Il s'agit, d'une part, des conditions fixées au déclenchement de la grève par l'article 38 (1), qui impose l'acceptation de la décision par la majorité des travailleurs concernés, et non simplement la majorité des votants. La commission estime qu'une telle majorité pourrait être difficile à atteindre, en particulier dans le cas des grandes entreprises, et compromettre la possibilité pour les travailleurs concernés de déclencher un mouvement de grève. En outre, ce même article 38 (1) exige l'accord préalable de l'organe supérieur du syndicat, c'est-à-dire, semble-t-il, de la fédération à laquelle l'organisation est affiliée. La commission estime qu'une telle exigence, inscrite dans la législation, impose une restriction excessive au droit des syndicats d'organiser leurs activités.

555. D'autre part, la commission a constaté que la loi, en son article 40, établit une liste très extensive des services essentiels où la grève est interdite. Elle croit devoir se référer sur ce point aux opinions émises par les organes de contrôle de l'OIT selon lesquelles l'interdiction des grèves devrait être limitée aux services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire aux services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne.

556. La commission doit aussi relever la sévérité des sanctions prévues à l'encontre des organisateurs de grèves allant jusqu'à une peine d'un an de

prison en cas d'infraction aux dispositions sur le droit de grève (art. 47 de la loi).

557. La commission estime que les dispositions relatives aux procédures de négociation, conciliation et arbitrage devant être épuisées avant le déclenchement de la grève n'appellent pas de commentaires particuliers, puisque la sentence arbitrale finale ne revêt pas un caractère obligatoire, chacune des parties pouvant faire savoir, avant l'engagement des procédures, que la sentence ne la liera pas (art. 35 (5) de la loi).

Droit de fédération et de confédération

558. Comme la commission l'a déjà signalé³⁹, les syndicats ont le droit, en vertu de l'article 20 de la loi, de former des unions et organisations intersyndicales. Cette disposition donne effet à l'article 5 de la convention no 87, selon lequel les organisations de travailleurs ont le droit de constituer des fédérations et confédérations. Cependant, pour que cet article soit pleinement respecté, il conviendrait que l'article 20 de la loi soit appliqué de telle manière que les syndicats puissent former des unions non seulement par branche d'activité, mais également par région.

559. Dans le cadre des dispositions transitoires de la loi (art. 53), il était prévu que l'activité syndicale serait reprise après le 31 décembre 1983 pour les organisations syndicales nationales et après le 31 décembre 1984 pour les associations et organisations intersyndicales. Jusqu'à ces dates, la loi interdit donc la constitution de fédérations et confédérations, dont il a été question plus haut⁴⁰. Certes, par une décision du 12 avril 1983, le Conseil d'Etat a réduit les délais pour constituer des fédérations et plusieurs organisations de ce type fonctionnent aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins qu'il est impossible de créer des confédérations jusqu'à la fin de l'année 1984 et qu'une telle interdiction va à l'encontre de l'article 5 de la convention no 87.

560. La commission a en outre constaté qu'aux termes de l'article 20 de la loi, les dispositions de la loi s'appliquent par analogie aux associations et organisations intersyndicales. Les commentaires présentés par la commission à propos des syndicats de base, notamment au sujet de l'unicité syndicale, valent donc également pour les fédérations et confédérations.

Droit de négociation collective

561. Aux termes de l'article 23 de la loi, les syndicats ont le droit de conclure des conventions collectives de travail à l'échelle nationale. Le gouvernement a indiqué que cette disposition n'exclut pas la possibilité de mener une telle négociation à d'autres niveaux, particulièrement à la lumière de l'autonomie des entreprises résultant de la réforme économique. La commission considère que, si tel est le cas, la loi devrait reconnaître sans ambiguïté le droit de négociation collective à tous les niveaux de l'activité économique (entreprise, branche d'activité, interprofessionnel), afin de donner plein effet à l'article 4 de la convention no 98. La possibilité,

³⁹Voir, ci-dessus, paragr. 547.

⁴⁰Ibid.