

Les principes du Comité de la liberté syndicale relatifs aux grèves

Jane HODGES-AEBERHARD et Alberto ODERO DE DIOS *

I. Introduction

Aucune convention ou recommandation internationale du travail ne reconnaît le droit de grève ou n'en traite expressément. En fait, le terme «grève» n'apparaît qu'incidemment dans la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, qui interdit le recours à toute forme de travail forcé ou obligatoire, notamment en tant que punition pour avoir participé à des grèves (article 1 d)), et aux paragraphes 4, 6 et 7 de la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951¹. La Conférence internationale du Travail a examiné à diverses reprises, tout particulièrement entre 1947 et 1950 puis à nouveau en 1978, le droit de grève dans le cadre des travaux préparatoires concernant des instruments qui traitaient de sujets apparentés, mais ces débats n'ont pas conduit à des normes internationales portant expressément sur le droit de grève.

En droit international, le droit de grève est explicitement reconnu à l'article 8 du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au plan régional, la Charte sociale européenne de 1961 (article 6) consacre le droit de grève en cas de conflit d'intérêts, sous réserve de tout engagement découlant de conventions collectives. Ce droit est également reconnu dans la Charte internationale américaine de garanties sociales de 1948 (article 27).

L'absence de normes de l'OIT concernant explicitement cette question ne veut toutefois pas dire que l'Organisation a négligé le droit de grève ou qu'elle refuse de garantir une certaine protection à son exercice. Tel n'est pas le cas, ainsi que le prouvent les quatre faits suivants :

1. L'article 3 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dispose que les organisations de travailleurs ont, sans restriction, le droit général «d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action» – et, manifestement, la grève est une activité ordinaire et importante des organisations de travailleurs.

2. Les organes de contrôle de l'OIT, tout particulièrement la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le

* Bureau international du Travail.

Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, ont réaffirmé de façon constante, lorsqu'ils ont examiné l'application par divers pays de l'article 3 de la convention n° 87, le principe du droit de grève, sous réserve de toutes restrictions raisonnables imposées par la loi, et ont défini les limites dans lesquelles il est loisible d'exercer le droit de grève². Il convient de rappeler ici le rôle quasi judiciaire des organes de contrôle de l'OIT, tel que l'a exposé N. Valticos:

L'application des conventions sur la liberté syndicale étant régulièrement suivie par des organes de contrôle internationaux, ceux-ci ont, en se prononçant sur des centaines de cas, édifié une abondante jurisprudence, au sens large du terme. Cette jurisprudence est essentiellement le fait de deux organes de l'OIT...: l'un est la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, dont les commentaires individuels comme les études d'ensemble, sans constituer une interprétation authentique des conventions, que seule la Cour internationale de justice peut donner, ont acquis une large autorité; l'autre est le Comité de la liberté syndicale, dont un recueil systématique des décisions a du reste été publié et est fréquemment utilisé. Cette dernière jurisprudence ne se borne pas à préciser la portée des conventions sur la liberté syndicale. N'étant pas lié par les termes de ces conventions, mais devant s'inspirer plus généralement des *principes* de la liberté syndicale, ce comité a été amené, face à la variété des situations dont il a été saisi, à formuler des principes et des normes qui, sur divers points, ont complété et prolongé les dispositions expresses des conventions³.

3. Dans les conventions et recommandations (surtout celles qui traitent du droit d'organisation et de négociation collective), il existe de nombreuses dispositions qui, ainsi qu'on le verra ci-après, garantissent la protection des travailleurs contre des actes de discrimination fondés sur leur participation à des activités syndicales. Bien que ces instruments ne mentionnent pas explicitement le type d'activité protégée, étant donné le sens général des dispositions en question, il n'y a aucune raison de considérer qu'ils ne couvrent pas la participation à des grèves légitimes. Le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts ont abondamment précisé que la protection contre les actes de discrimination antisyndicale couvre la participation aux grèves légitimes.

4. En invitant le Conseil d'administration à charger le Directeur général de prendre des mesures destinées à assurer le respect total et universel des droits syndicaux au sens le plus large, la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 54^e session, en 1970, a appelé tout particulièrement l'attention sur le droit de grève (paragraphe 15).

En outre, la question des grèves a été soulevée aux plans régional et sectoriel dans un certain nombre de résolutions. Dans l'ordre chronologique, on trouve tout d'abord la résolution concernant la protection du droit d'organisation et de négociations collectives adoptée par la troisième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail, qui s'est tenue à Mexico en 1946. Le paragraphe 3 de sa première section a la teneur suivante:

Des mesures législatives appropriées devraient garantir, dans chaque pays, l'exercice des droits syndicaux et les activités des dirigeants ouvriers, particulièrement pendant la préparation et la durée des grèves, de façon que les dirigeants ouvriers ne puissent être congédiés, poursuivis ou privés de leur liberté en raison de leurs activités syndicales légitimes.

De la même manière, au plan sectoriel, l'une des commissions d'industrie internationales instituées conformément à une décision prise en janvier 1945 par le Conseil d'administration – à savoir la Commission des transports internes – a adopté en 1947 une résolution sur les relations industrielles dans les transports internes, qui reflète également l'importance que l'on donnait aux grèves à cette époque-là. Aux paragraphes 13 (2) et 17 de la résolution, il est déclaré :

Etant donné le rôle essentiel de l'industrie des transports dans l'économie nationale, les employeurs et les travailleurs conscients de leur responsabilité envers la société ne devraient considérer les grèves et les lock-out que comme un moyen extrême à n'employer qu'en dernier ressort pour faire pression les uns sur les autres. Ils devraient en conséquence s'engager à utiliser pleinement tous les moyens existant pour le règlement rapide et efficace des conflits avant d'envisager un recours à la grève ou au lock-out...

Etant entendu que le droit de lock-out et le droit de grève s'appliquent dans les transports internes aussi bien que dans les autres industries, des garanties effectives devraient être fournies lorsqu'un conflit surgit pendant que des restrictions temporaires sont apportées par la législation à l'exercice normal de ce droit de lock-out ou de grève, en vue du maintien des salaires et conditions d'emploi pendant que les négociations sont en cours.

Ultérieurement, en 1960, la première Conférence régionale africaine, réunie à Lagos, a adopté une résolution sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical dans laquelle, au paragraphe 5, elle

adresse un appel pressant à tous les Etats africains et aux gouvernements responsables de territoires situés en Afrique pour qu'ils procèdent à un nouvel examen approfondi et objectif de leurs législations et de leurs pratiques et pour que, conformément aux normes internationales, soient reconnus dans chaque Etat et territoire africains, de préférence dans le cadre des règles constitutionnelles... le droit de tous les travailleurs de se déclarer en grève pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux, après avoir épuisé toutes les procédures de conciliation prévues à cet effet par la législation ou à défaut par la pratique en vigueur dans le pays intéressé, étant entendu que, dans l'exercice de ces droits, il doit être pleinement tenu compte des dispositions de l'article 8 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

Deux ans plus tard, en 1962, la cinquième Conférence régionale asiatique, réunie à Melbourne, a adopté une résolution, où il est déclaré au paragraphe 42 :

Les gouvernements devraient prendre les mesures nécessaires pour renforcer et améliorer les services de conciliation, en vue de contribuer d'une manière plus efficace au règlement des conflits et d'aider à éviter les grèves, les ralentissements de la production et les lock-out, par le moyen de l'action volontaire.

D'autres déclarations au plan sectoriel qui concernent les grèves se trouvent, par exemple, dans la résolution concernant les relations professionnelles dans les industries chimiques adoptée par la Commission des industries chimiques (1958, paragraphe 16), dans les conclusions de la Commission des transports internes concernant les méthodes de négociation collective et de règlement des conflits du travail dans les transports ferroviaires (1966, points 18 et 19), dans le mémorandum, adopté par la Réunion technique tripartite pour les mines autres que les mines de charbon, concernant les relations professionnelles (1957, paragraphe 8) et dans le mémorandum, adopté par la Réunion technique tripartite pour l'industrie du bois, concernant les relations entre employeurs et travailleurs dans cette industrie (1958, paragraphe 15).

Avant de passer au sujet principal du présent article, à savoir la position que le Comité de la liberté syndicale a adoptée en ce qui concerne les grèves, rappelons le caractère et les attributions du comité :

Le Comité de la liberté syndicale est un comité tripartite du Conseil d'administration composé de neuf membres... : trois délégués travailleurs, trois délégués employeurs et trois délégués gouvernementaux, avec les suppléants appropriés. Ce comité examine régulièrement... les plaintes officielles concernant des allégations de violation des droits syndicaux qui sont présentées au BIT. Quelles sont ces plaintes et comment peuvent-elles être présentées ? Elles peuvent être présentées par un gouvernement à l'encontre d'un autre gouvernement. Elles peuvent être présentées par une organisation nationale de travailleurs ou d'employeurs ayant un intérêt direct aux questions qui font l'objet de la plainte. Elles peuvent être présentées par une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs ayant ce que nous appelons le « statut consultatif » auprès de l'OIT... Ou encore elles peuvent être présentées par d'autres organisations internationales de travailleurs ou d'employeurs... lorsque la plainte implique une organisation qui est affiliée à l'organisation internationale concernée... Détail qu'il est important de se rappeler, cette procédure se fonde sur des plaintes élevées contre des Etats Membres de l'OIT, même contre des Etats Membres qui n'ont pas ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale. La base juridique de cette procédure spéciale et de son application à tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié ces conventions, est très simple. Elle réside dans le fait que le principe même de la liberté syndicale est inscrit dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. De ce fait, les Etats, lorsqu'ils deviennent Membres de cette Organisation et adhèrent à la Constitution de l'OIT, s'engagent à faire respecter le principe de la liberté syndicale⁴.

II. Le principe fondamental

Nous pouvons maintenant passer à l'examen du principe fondamental établi par le comité en ce qui concerne les grèves, dont on peut dire que découle toute sa jurisprudence en la matière et dont ce comité énonçait les éléments les plus importants en 1952 déjà, lors de sa deuxième réunion. Ce principe peut s'exprimer de la manière suivante : Le droit de grève est l'un des moyens essentiels et légitimes dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux⁵.

L'examen de ce principe soulève immédiatement la question de la qualification juridique des grèves. De 1952 à 1984, les rapports du comité emploient l'expression «droit de grève». A partir de 1984, toutefois, on trouve une utilisation, marquée sans être uniforme, de l'expression «recours à la grève», que n'accompagne aucune référence à la notion de «droit». Ce changement dans la formulation du principe fondamental du comité relatif aux grèves mérite un bref examen.

Premièrement, il convient de noter que le comité énonce ses principes compte tenu des situations de fait que lui présentent les plaignants, dans certaines desquelles la grève peut être interdite par une législation applicable à tous les travailleurs ou seulement à certaines catégories (des situations, autrement dit, dans lesquelles les travailleurs et leurs organisations ne jouissent pas du «droit» de grève). Cela est toutefois compatible avec une situation dans laquelle le recours à la grève est plus ou moins toléré dans la pratique : étant donné que l'article 3 de la convention n° 87 déclare que les organisations de travailleurs ont le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action librement, sans exiger expressément que soient adoptées à cette fin des dispositions légales spécifiques, on peut soutenir qu'une situation dans laquelle les travailleurs ont la possibilité dans la pratique de déclencher une grève sans restriction est compatible avec cet article, même en l'absence d'une législation réglementant ou autorisant spécifiquement les grèves. On ne saurait oublier non plus que la définition légale des grèves a fait l'objet de bien des controverses dans la doctrine et qu'elle varie d'un régime légal à un autre.

De toute manière, il est d'importance secondaire, du point de vue de l'application de la convention n° 87, que la législation nationale déclare ou non que la grève est un droit, une liberté ou un pouvoir, puisque ce qui compte en définitive, et le point que le comité doit trancher, c'est la possibilité effective de recourir légitimement à la grève. Il n'est donc pas surprenant que, ces dernières années, le comité utilise une formule pragmatique à dominante sociologique – «recours à la grève» – lorsqu'il expose son principe fondamental en la matière.

Deuxièmement, selon le principe fondamental, la grève est un moyen «essentiel» de promotion et de défense des intérêts des travailleurs. Cela signifie qu'il faut appliquer un critère restrictif à la définition des catégories de travailleurs auxquelles on peut refuser le droit de grève et que toute restriction légale qui pourrait être apportée à l'exercice de ce droit ne saurait être excessive. Comme il est dit ci-dessous dans la section relative aux conditions requises pour recourir à la grève, il appartient à la législation de chaque pays de décider dans quelle mesure la grève ne devrait être déclarée qu'en dernier recours, après utilisation préalable des moyens de négociation.

Le troisième élément – le droit «des travailleurs et de leurs organisations» – est à double tranchant. D'un côté, il laisse à la législation nationale la tâche de déterminer si le droit de grève appartient aux travailleurs ou aux

syndicats, mais, d'un autre côté; en utilisant l'expression « organisations de travailleurs » au lieu de « syndicats », il établit clairement que la législation nationale ne doit pas empêcher les fédérations ou confédérations⁶, pas plus que les syndicats, d'exercer ce droit, que ce soit directement (dans les pays où le droit de grève est un droit syndical) ou indirectement (dans les pays où c'est un droit des travailleurs). Au paragraphe 28 du rapport sur sa première réunion, tenue en janvier 1952, le comité a établi le principe qu'il possédait entière liberté pour décider si une organisation peut être considérée comme une « organisation professionnelle » au sens de la Constitution de l'OIT et qu'il ne se considérait lié par aucune définition nationale de ces mots.

Il convient également de noter que l'élément de finalité du principe fondamental établit un lien entre l'exercice du droit de grève ou, pour parler de façon plus précise, entre la protection internationale de ce droit, et les fins *de la promotion et de la défense des intérêts économiques et sociaux des travailleurs*. De toute évidence, ce critère exclut de la protection de l'OIT les grèves qui ont un caractère exclusivement politique, et ne résout pas la question des grèves de solidarité, qui sera examinée dans la suite de l'article.

Enfin, selon le principe fondamental, la grève est un moyen « légitime », adjectif utilisé conjointement avec « essentiel » depuis les premières réunions du comité en 1952. Pour notre propos, il suffit de dire qu'aux yeux du comité, l'exercice raisonnable du droit de grève ne doit pas entraîner des sanctions ou des mesures préjudiciables d'une sorte ou d'une autre qui constitueraient des actes de discrimination antisyndicale contraires à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

Il ressort de ce qui précède que le principe fondamental est davantage une description générale du droit de grève qu'une définition spécifique de ce qui constitue une grève légitime. Il s'ensuit que ce concept-ci – que le comité n'a pas été appelé à formuler – doit être déduit des principes qu'il a adoptés comme des types de mouvements de grève qu'il a admis, et qui ne se limitent pas à la seule interruption classique du travail. Donner une définition n'entre pas dans le cadre du présent article, mais on peut rappeler à titre d'exemple que le comité a estimé que les modalités de grève ci-après sont pacifiques : grève des bras croisés, grève perlée, grève du zèle, arrêts du travail durant moins d'un jour ouvrable et organisation de piquets de grève⁷.

III. La grève dans des situations normales

1. Les buts de la grève

La présente section traite des types de revendications conduisant à une grève auxquels s'appliquent les principes du Comité de la liberté syndicale. L'article 10 de la convention n° 87 entend par organisations de travailleurs toutes celles qui, constituées de travailleurs, ont pour but de promouvoir et

de défendre les intérêts de ceux-ci. Cette définition est de première importance, non seulement parce qu'elle établit les critères qui permettent d'identifier les organisations de travailleurs en les distinguant d'autres associations, mais aussi parce que, en précisant leur but – promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs –, elle délimite la portée des droits et garanties consacrés par la convention. Ces droits sont protégés dans la mesure où ils sont exercés en vue d'atteindre ce but.

Les revendications que l'on veut faire aboutir en déclarant la grève se répartissent en trois catégories: celles qui ont un caractère professionnel, celles qui ont un caractère syndical et celles qui ont un caractère politique. Les deux premières catégories ne soulèvent pas de problèmes particuliers puisque leur légitimité n'a jamais été mise en doute dans les décisions du comité⁸. Toutefois, il convient d'établir une distinction supplémentaire entre les revendications touchant directement et immédiatement les travailleurs qui déclarent la grève et celles qui ne sont pas de ce type. Cela soulève la question des grèves politiques et des grèves de solidarité. Tout d'abord, il importe de noter que le comité a rejeté la thèse selon laquelle le droit de grève devrait être restreint aux seuls différends du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective⁹.

Les grèves politiques

Etant donné la définition de l'organisation de travailleurs que donne l'article 10 de la convention n° 87, le comité a estimé que les grèves purement politiques ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale¹⁰. Certes, le comité a bien précisé que «ce n'est que dans la mesure où elles prendront soin de ne pas conférer à leurs revendications professionnelles un caractère nettement politique que les organisations pourront légitimement prétendre à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à leurs activités», mais il a également fait observer que «la frontière entre ce qui est politique et ce qui est proprement syndical est difficile à tracer avec netteté» parce que «les deux notions s'interpénètrent»¹¹.

En conséquence, dans une décision ultérieure¹², le comité a conclu que les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs défendent par le droit de grève 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. Dans le même esprit, le comité a déclaré que les organisations de travailleurs doivent pouvoir manifester dans un cadre plus large – en dehors des différends du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective – leur désaccord sur les questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres¹³. Cette action devant toutefois se limiter à l'expression d'une protestation et ne pas viser à troubler la tranquillité publique¹⁴. Ces principes s'appliquent également aux grèves générales¹⁵ qui, du fait de leur nature même, ont une forte

connotation politique, ainsi qu'à celles dont la portée géographique est limitée.

Dans les situations où les demandes que l'on cherche à faire aboutir au moyen de la grève comprennent à la fois des revendications de caractère professionnel ou syndical et des revendications de caractère politique, l'attitude du comité consiste à reconnaître la légitimité de la grève lorsque les revendications professionnelles ou syndicales ne semblent pas être un simple prétexte pour couvrir des objectifs purement politiques n'ayant aucun rapport avec la promotion et la défense des intérêts des travailleurs¹⁶.

Les grèves de solidarité

En ce qui concerne les grèves de solidarité, il s'agit essentiellement de savoir s'il est loisible aux travailleurs de déclarer la grève pour des raisons professionnelles, syndicales ou socio-économiques lorsque la grève n'a pas pour eux de répercussions directes et immédiates. Dans un cas récent relatif à un décret qui réglementait le recours aux grèves de solidarité, le comité a mentionné une étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans laquelle les experts estimaient qu'une interdiction générale des grèves de solidarité (c'est-à-dire, selon leur définition, «la grève se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs») 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 légale¹⁷. Le comité a noté que le décret en question n'interdisait pas les grèves de solidarité mais ne faisait que les réglementer en limitant les possibilités de recours à ce type de mouvement. A son avis, si certaines dispositions du décret pouvaient se justifier par la nécessité de respecter certaines formes (notification de la grève aux autorités du travail) ou de maintenir la sécurité dans l'entreprise (interdiction d'entrer dans les lieux de travail aux agitateurs et aux briseurs de grève), d'autres, en revanche, telles que la limitation géographique ou sectorielle des grèves de solidarité – excluant ainsi des grèves générales de ce type – ou leur limitation dans le temps ou dans la fréquence, constituaient un obstacle sérieux au déclenchement de tels mouvements¹⁸.

Autre implication de ces principes, le terme «travailleurs» utilisé à l'article 10 de la convention n° 87 où les organisations couvertes par la convention sont définies comme étant celles qui ont pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs (ce qui délimite la mesure dans laquelle les organisations syndicales jouissent des droits reconnus dans la convention, notamment le droit d'organiser leur activité librement) doit être compris à ces fins non seulement au sens étroit (c'est-à-dire des travailleurs affiliés à des syndicats), mais aussi au sens large du terme.

2. Les catégories de travailleurs susceptibles d'être exclues du droit de grève

Il convient de rappeler tout d'abord que l'article 9 de la convention n° 87 autorise la législation ou la réglementation nationale à déterminer la mesure dans laquelle les forces armées et la police doivent bénéficier des garanties prévues dans la convention. En conséquence, le comité a refusé de critiquer une législation qui refusait le droit de grève au personnel de ces services¹⁹.

Etant donné que le recours à la grève est considéré comme l'un des moyens essentiels de donner effet au «droit» qu'ont les organisations de travailleurs «d'organiser... leur activité» (article 3 de la convention), le comité a décidé dès le premier jour de reconnaître ce moyen de façon générale, les seules exceptions possibles étant celles qui pourraient être appliquées aux fonctionnaires et aux travailleurs des services essentiels au sens strict du terme²⁰.

La fonction publique

S'agissant des fonctionnaires, le Comité s'est inspiré de l'accord auquel on est arrivé lors de la rédaction de la convention n° 87, selon lequel la reconnaissance de leur droit syndical «ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires»²¹. Néanmoins, le comité et la commission d'experts ont déclaré depuis lors que, si les fonctionnaires ne sont pas autorisés à se mettre en grève, ils devraient recevoir des garanties satisfaisantes que leurs intérêts seront protégés, par exemple par des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les parties concernées puissent participer, les sentences rendues ayant force obligatoire pour les deux parties et étant appliquées entièrement et rapidement. Il convient aussi de noter que la convention (n° 151) et la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, adoptées toutes deux en 1978, ne mentionnent pas explicitement le droit de grève pour les fonctionnaires, bien que leurs dispositions couvrent effectivement le règlement des différends. Cette année-là il a été convenu par la Commission de la fonction publique de la Conférence internationale du Travail – après de longues discussions – que la convention (n° 151) proposée ne traiterait en aucune manière du droit de grève²².

Ces dernières années, les principes du comité ont subi une évolution caractérisée par l'utilisation de critères plus rigoureux pour définir les catégories de fonctionnaires auxquelles il peut être interdit de recourir à la grève. Il en est résulté que les catégories en question se sont réduites à celles qui agissent en tant qu'organes de la puissance publique. Cela entraîne d'importantes conséquences puisque le point de départ du processus de détermination des fonctionnaires auxquels il peut être interdit de recourir à la grève n'est plus le fait que la législation nationale sur la fonction publique

s'applique à eux, mais réside dans la nature des fonctions dont ils s'acquittent. Examinant les catégories de «fonctionnaires publics» qui peuvent être exclues du champ d'application de la convention n° 98, la commission d'experts a défini les fonctionnaires «qui agissent en tant qu'organes de la puissance publique» comme étant ceux qui sont employés dans les ministères et autres organismes gouvernementaux comparables, ainsi que les fonctionnaires agissant en tant qu'auxiliaires des précédents, à l'exclusion des autres personnes employées par le gouvernement, par les entreprises publiques ou par des institutions publiques autonomes²³. De son côté, le Comité de la liberté syndicale a déclaré, lors de son examen des plaintes qui lui ont été présentées, que certaines catégories de fonctionnaires *n'agissent pas* en tant qu'organes de la puissance publique, par exemple: les travailleurs des établissements pétroliers et bancaires et des entreprises de transports métropolitains ou les enseignants²⁴ et, de façon plus générale, ceux qui travaillent dans des sociétés publiques ou des entreprises d'Etat. Enfin, il convient de noter que, parmi les catégories de fonctionnaires qui *n'agissent pas* en tant qu'organes de la puissance publique, certaines peuvent être exclues du droit de grève parce qu'elles travaillent dans un service essentiel au sens strict de ce terme.

Les services essentiels

La définition que donne le comité des services essentiels au sens strict du terme (dans lesquels le droit de grève peut être interdit) s'est également rétrécie. Autrefois, le Comité de la liberté syndicale avait défini ces services comme étant ceux dont «l'interruption [du] fonctionnement peut être nuisible au public²⁵ ou ceux où la grève «pourrait... provoquer de graves préjudices pour la collectivité nationale»²⁶. Par la suite, en 1979, la définition s'est resserrée pour couvrir les services «dont l'interruption mettrait en danger l'existence ou le bien-être de l'ensemble ou d'une partie de la population»²⁷. En 1983 (lorsque la commission d'experts a revu sa définition des services essentiels dans le cadre de son étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective), le comité a harmonisé sa définition avec celle des experts, à savoir les «services dont l'interruption mettrait en danger dans tout ou partie de la population la vie, la santé ou la sécurité de la personne»²⁸.

De toute évidence, ce qu'il faut entendre par services essentiels au sens strict du terme dépend dans une grande mesure des circonstances particulières d'un pays donné. En outre, selon la situation, un service «non essentiel» peut devenir «essentiel» si la grève qui l'affecte dépasse une certaine durée, ou prend une extension telle qu'elle met en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans l'ensemble ou dans une partie de la population. De telles considérations n'ont cependant pas empêché le comité de conclure qu'en général un certain nombre de services spécifiques ne doivent pas être considérés comme essentiels.

Par exemple, le comité a conclu que généralement, selon le critère susmentionné, les services ci-après *ne sont pas essentiels* : les travaux dans les ports en général, les travaux de réparation des aéronefs, les banques, les activités agricoles, la métallurgie, l'enseignement, l'approvisionnement en denrées alimentaires et la distribution de ces denrées, l'office de la monnaie, le service des imprimeries d'Etat, les monopoles d'Etat des alcools, du sel et du tabac, l'industrie pétrolière et les installations de production pétrolière en mer (bien que le comité ait reconnu qu'une grève risquerait d'entraîner ici un arrêt de la production et d'avoir de graves conséquences à long terme pour l'économie nationale), l'industrie minière et, normalement, les transports en général, y compris les entreprises de transports métropolitains²⁹. Dans certains de ces cas, le comité a suggéré qu'on pourrait envisager de modifier la législation pertinente afin que les grèves puissent être interdites uniquement dans certains services qui sont essentiels au sens strict du terme, tout particulièrement lorsque les autorités disposent de larges pouvoirs discrétionnaires pour allonger la liste des services essentiels.

Par contre, le comité a estimé que le secteur hospitalier est un service *essentiel*, ainsi que les services de fourniture d'eau, de téléphone et d'électricité. Dans une série de cas concernant des grèves déclenchées par des contrôleurs du trafic aérien, le comité a déclaré que le refus de service de ceux-ci pouvait mettre en danger la vie et la sécurité d'un très grand nombre de passagers et du personnel navigant ; interdire le droit de grève à cette catégorie particulière de fonctionnaires ne constituait donc pas une violation des principes de la liberté syndicale³⁰. Il est évident que ces quelques exemples ne constituent pas une liste exhaustive des services essentiels. Si le comité n'en a pas énuméré plus, c'est parce que ses décisions dépendent des cas spécifiques qu'il est appelé à examiner, et que les plaintes ne portent que rarement sur une interdiction de la grève dans des services essentiels.

De toute manière, il n'est pas sans intérêt de noter que le comité, examinant une plainte qui ne concernait pas un service essentiel, a maintenu que les graves conséquences à long terme d'une grève pour l'économie nationale ne justifiaient pas l'interdiction de cette grève³¹. Cela semble exclure l'argument selon lequel la grève dans un service non essentiel n'est légitime que si les dommages causés à l'économie ne sont pas hors de proportion avec les avantages que les travailleurs tirent d'un résultat heureux, sans compter qu'il peut être difficile de démontrer la disproportion.

Les garanties compensatoires

Le comité a souligné que, si la législation nationale interdit le droit de grève aux fonctionnaires ou aux travailleurs des services essentiels, ceux-ci devraient bénéficier d'une protection suffisante compensant la limitation apportée de ce fait à leur liberté d'action. Par conséquent, le refus dans ce cas du droit de grève devrait être assorti de procédures de conciliation et

d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides, aux diverses étapes desquelles les parties concernées puissent participer et dans lesquelles les sentences rendues soient appliquées entièrement et rapidement³². Au sujet des procédures de médiation et d'arbitrage, le comité a déclaré qu'il est essentiel que tous les membres des organes chargés de telles fonctions soient non seulement strictement impartiaux mais apparaissent comme tels aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs concernés, afin que la confiance dont ils jouissent de la part des deux parties et dont dépend le succès de l'action, même s'il s'agit d'arbitrage obligatoire, soit acquise et maintenue³³.

3. Les conditions requises pour recourir à la grève

La législation de la plupart des pays pose un certain nombre de conditions pour qu'une grève soit considérée comme un acte licite. Le Comité de la liberté syndicale a déclaré que ces conditions «doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être telles qu'elles constituent une limitation importante aux possibilités d'action des organisations syndicales»³⁴. L'abondance des décisions du comité en la matière vient du fait que «parmi les cas dont le comité est saisi le plus fréquemment figurent ceux qui ont trait à l'exercice du droit de grève»³⁵.

Le comité a décidé que les conditions ci-après sont acceptables: 1) l'obligation de donner préavis³⁶; 2) l'obligation d'épuiser tous les moyens de conciliation et d'arbitrage (volontaire) dans les conflits collectifs avant de déclarer la grève, à condition que ces procédures soient appropriées, impartiales et expéditives et que les intéressés participent à leurs diverses étapes³⁷ (la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, dispose que, si un conflit a été soumis à la conciliation ou à l'arbitrage pour règlement final avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out pendant que la procédure est en cours et, dans le cas de la procédure d'arbitrage, à accepter la décision arbitrale); 3) l'obligation de respecter un certain quorum³⁸; 4) le recours au scrutin secret pour décider de la grève³⁸; 5) l'adoption de mesures visant à faire respecter des prescriptions statutaires de sécurité et à prévenir les accidents³⁹; 6) le maintien d'un service minimal⁴⁰.

Trois des conditions susindiquées méritent d'être examinées de façon détaillée car, avec le temps, le comité a adopté des principes qui tendent à limiter leur portée: le recours à l'arbitrage; le quorum à respecter dans une réunion (et la majorité requise) pour prendre la décision de faire grève; le maintien d'un service minimal.

En ce qui concerne l'*arbitrage*, la position du comité est nette:

L'imposition par voie législative de l'arbitrage obligatoire à la place du droit de grève pour résoudre les conflits du travail ne peut se justifier que dans les services

essentiels au sens strict du terme... en dehors de ces cas, il s'agit d'une mesure contraire au droit des organisations de travailleurs d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action garanti par l'article 3 de la convention n° 87⁴¹.

Cette décision appelle deux commentaires. Premièrement, le comité a désapprouvé le recours à la *législation* en tant que moyen de remplacer les grèves par l'arbitrage. Cela signifie que l'arbitrage obligatoire est acceptable à condition qu'il ait été prévu dans la convention collective en tant que moyen de règlement des différends ou qu'il soit approuvé par les parties pendant les négociations menées au sujet des problèmes à l'origine d'un conflit collectif. Deuxièmement, le principe du comité, exprimé comme il l'est en termes généraux, s'applique à tous les stades d'un conflit. Autrement dit, la législation ne peut pas imposer, en tant que remplacement de la grève, l'arbitrage obligatoire, soit au début, soit au cours d'un conflit collectif. Cela conduit logiquement à la conclusion qu'il appartient aux seuls travailleurs et à leurs seules organisations de décider, une fois qu'une grève a été déclenchée dans un service non essentiel, du moment où leur grève prendra fin; il est exclu que la législation ou une décision administrative fixe une période maximale, sauf dans le cas où l'interruption du service dure si longtemps que la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans l'ensemble ou une partie de la population est mise en péril et où, par conséquent, le service non essentiel est devenu un service essentiel.

En ce qui concerne *le quorum et la majorité requis* pour prendre la décision de faire grève, le comité a adopté, une fois de plus, une approche pragmatique: il a déclaré, par exemple, que le respect d'un quorum de deux tiers des membres peut être difficile à atteindre, en particulier dans le cas de syndicats regroupant un grand nombre d'adhérents répartis dans un large secteur géographique⁴². En ce qui concerne le nombre de voix exigé pour la déclaration de grève, le comité a fait observer qu'exiger les deux tiers des voix de la totalité des membres de l'organisation ou de la section concernée est de nature à limiter l'article 3 de la convention n° 87 et qu'exiger la majorité absolue des travailleurs ou même la majorité des adhérents des fédérations ou confédérations peut faire courir le risque de limiter gravement le droit de grève des organisations syndicales⁴³. Par contre, dans un cas récent⁴⁴, le comité a admis qu'était conforme aux principes de la liberté syndicale une situation dans laquelle la décision concernant le déclenchement d'une grève dans les sections locales d'une organisation syndicale est prise par l'assemblée générale des sections locales lorsque le motif de la grève est local et que, dans les organisations syndicales de degré supérieur, la décision est prise par le comité directeur à la majorité absolue des voix de l'ensemble de ses membres. Manifestement, ces principes ont été formulés dans des contextes législatifs spécifiques; mention en est faite ici à titre d'exemple, sans préjuger la légitimité d'autres systèmes de quorum et de majorité.

En ce qui concerne les restrictions visant à garantir un *service minimal*, l'approche fondamentale du comité est que ce service est acceptable en cas

de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une situation de crise nationale aiguë telle que les conditions normales d'existence de la population pourraient être en danger. Dans de tels cas, le comité a souligné que le service minimal devrait se limiter aux opérations strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans l'ensemble ou une partie de la population ; en outre, les organisations de travailleurs concernées devraient pouvoir participer, tout comme les organisations d'employeurs et les autorités publiques, à la définition du service minimal⁴⁵. Le comité a refusé de prendre position sur le niveau de service minimal déterminé dans des cas précis dont il a été saisi, même lorsque les organisations syndicales ont allégué – en fournissant quantité d'informations à l'appui de leur allégation – que ce niveau était excessif car il limitait l'exercice du droit de grève d'une forte proportion des travailleurs concernés. Il est allé toutefois jusqu'à déclarer qu'une consultation paritaire au sujet du niveau approprié de service minimal est indispensable, non seulement pour permettre un échange de vues réfléchi sur ce que doit être en situation réelle le service minimal strictement nécessaire, mais aussi pour garantir que le service minimal à assurer ne sera pas étendu au point de rendre la grève inopérante à force d'insignifiance⁴⁶.

4. La protection contre les actes de discrimination antisyndicale fondés sur la grève

Même dans les cas où des organisations de travailleurs poursuivant des buts acceptables et respectant les limitations et procédures décrites ci-dessus exercent licitement le droit de grève, le risque demeure que la grève n'entraîne des représailles de la part de l'employeur. Ainsi que l'a écrit Bartolomei de la Cruz :

Comme les grèves et autres formes d'action directe surviennent en général après l'échec de moyens d'action moins radicaux, elles ont naturellement lieu en des périodes de tension extrême ou de rupture totale des relations professionnelles. Il n'est pas difficile de comprendre que ce sera peut-être le moment où la direction sera particulièrement tentée de prendre des mesures de représailles en vue de dissuader le personnel de s'associer à la grève ou à une autre action coercitive (si l'action n'a pas encore débuté), de punir les chefs (si l'action est déjà entamée) ou d'éliminer les chefs après le combat⁴⁷.

Par exemple, le comité a estimé, dans un cas, qu'il était difficile d'accepter comme étant sans rapport avec les activités syndicales la décision des chefs de département de convoquer immédiatement après une grève des conseils de discipline qui, sur la base de leurs états de service, ont ordonné le licenciement non seulement d'un certain nombre de travailleurs en grève mais aussi de sept membres de leur commission ouvrière⁴⁸.

Les normes internationales du travail concernant la discrimination antisyndicale

La protection contre les actes de discrimination fondés sur la participation à des activités syndicales est assurée par la convention n° 98 et par plusieurs conventions ultérieures sur la liberté syndicale, bien qu'il n'existe pas de dispositions assurant une protection spécifique contre les représailles pour acte de grève, à l'exception de la convention n° 105 qui, ainsi que nous l'avons vu, interdit spécifiquement le travail forcé ou obligatoire «en tant que punition pour avoir participé à des grèves».

L'article 1 de la convention n° 98 protège les travailleurs pris individuellement contre tous actes de discrimination se rapportant à deux aspects de la liberté syndicale : l'affiliation aux syndicats et la participation à des activités syndicales. C'est ce dernier aspect qui nous intéresse ici. L'article 1 (1) est libellé comme suit : «Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi», y compris notamment le licenciement et toute action portant préjudice aux travailleurs. La même disposition est reprise à l'article 58 de la convention (n° 110) sur les plantations, 1958.

L'article 2 de la convention n° 98 consacre le droit fondamental des organisations de travailleurs (et d'employeurs) à une protection adéquate contre tous actes d'ingérence. Le paragraphe 1 de cet article s'applique tout particulièrement aux situations de grève puisqu'il y est déclaré que «les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration». Il convient de signaler qu'un acte donné – par exemple le licenciement du comité directeur d'un syndicat pour fait de grève – pourrait être considéré aussi bien comme un acte d'ingérence (visé par cet article) que comme un acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale (visé par l'article 1).

La convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, accorde la même protection aux représentants des travailleurs dans l'entreprise, que ceux-ci soient des représentants syndicaux ou des représentants élus par les travailleurs. L'article 1 a la teneur suivante :

Les représentants des travailleurs dans l'entreprise doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale, ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur.

Les articles 4 et 5 de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, disposent que les agents publics et leurs organisations doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes

de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale et tous actes d'ingérence, respectivement.

La convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, dispose, à l'article 3 (2), que «les principes de la liberté syndicale devront être respectés pleinement; les organisations de travailleurs ruraux devront être indépendantes et établies sur une base volontaire et ne devront être soumises à aucune ingérence, contrainte ou mesure répressive».

Pour être complets, mentionnons l'article 5 a) de la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, qui dispose que «l'affiliation syndicale ou la participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail» ne constitue pas un motif valable de licenciement. On trouve également des normes concernant la discrimination antisyndicale en matière d'emploi dans la recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et dans la recommandation (n° 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975.

Les personnes et les activités protégées

C'est dans ce contexte de normes que le comité a examiné, à de nombreuses occasions, des allégations de discrimination antisyndicale sous forme de diverses représailles exercées par les employeurs ou par les autorités pendant comme après les grèves, ainsi que de mesures préjudiciaires prises avant même le déclenchement d'une grève. L'opinion constante du comité a été que le recours à des sanctions pénales contre quiconque n'a fait qu'organiser ou que participer à une grève pacifique est incompatible avec les principes de la liberté syndicale⁴⁹, que nul ne devrait faire l'objet de discrimination dans l'emploi en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales légitimes⁵⁰ et que la protection contre les actes de discrimination antisyndicale doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de congédier un travailleur ou de lui porter préjudice par tout autre moyen. Le comité a également déclaré que cette protection doit couvrir non seulement l'embauchage et le licenciement, mais aussi les mutations, les rétrogradations, les «listes noires», la mise à la retraite d'office, etc.⁵¹.

Il importe de noter que le comité a souligné, à de nombreuses reprises, qu'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi – notamment des actes de représailles pour fait de grève – est particulièrement souhaitable en ce qui concerne les délégués syndicaux, étant donné que, pour pouvoir remplir leurs fonctions en pleine indépendance, ils doivent avoir la garantie qu'ils ne subiront pas de préjudice en raison du mandat qu'ils détiennent; cette protection est en outre nécessaire pour assurer le respect du principe fondamental selon lequel les organisations de travailleurs ont le droit d'élire librement leurs représentants⁵².

Les mécanismes de protection

Quelle forme donner à cette « protection adéquate » – mentionnée dans la convention n° 98 comme dans les décisions du comité ? Dans les nombreux cas qu'il a examinés à ce sujet, le comité conçoit de façon rigoureuse la protection contre les actes de discrimination antisyndicale. Selon la ligne de conduite qu'il a suivie, tant que cette protection est effectivement assurée, les méthodes adoptées pour la garantir aux travailleurs peuvent varier d'un Etat à un autre, mais, si des actes de discrimination se produisent, le gouvernement intéressé doit, quelles que soient les méthodes utilisées normalement, prendre toutes les mesures qui se révèlent nécessaires pour remédier à cette situation⁵³.

L'une des manières d'assurer la protection des délégués syndicaux est de prévoir que ces délégués ne peuvent être licenciés, ni dans l'exercice de leurs fonctions ni pendant un certain laps de temps suivant la fin de leur mandat, sauf, bien entendu, en cas de faute grave⁵⁴. Par contre, le comité a pris soin de souligner que le principe selon lequel un travailleur ou un dirigeant syndical ne doit pas subir de préjudice en raison de ses activités syndicales n'implique pas nécessairement que le fait de détenir un mandat syndical doive conférer à son détenteur une immunité contre tout licenciement quelles que puissent être les circonstances de celui-ci⁵⁵.

Dans un cas où un grand nombre de dirigeants syndicaux et d'autres syndicalistes avaient été licenciés à la suite d'une grève, le comité a estimé que le gouvernement devrait mener une enquête en vue d'établir les véritables raisons des mesures prises⁵⁶. De plus, dans d'autres cas de licenciements consécutifs à des grèves, le comité a déclaré qu'outre les mécanismes de protection préventive contre des licenciements antisyndicaux (tels que l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'inspection du travail avant de procéder à un licenciement), un moyen complémentaire d'assurer une protection efficace pourrait consister à faire obligation à l'employeur d'apporter la preuve de la nature non syndicale du motif qui sous-tend son intention de licencier un travailleur⁵⁷. Comme le souligne un auteur, il peut être jugé nécessaire de faire peser le fardeau de la preuve sur l'employeur, car il est difficile de prouver que la mesure prise par celui-ci est un acte de discrimination antisyndicale, du fait qu'il faut pour cela prouver l'intention – élément subjectif immatériel qu'il est généralement impossible de déterminer directement... On voit donc qu'une application rigoureuse du principe juridique selon lequel qui allègue un acte doit en apporter la preuve place sur les épaules du travailleur une obligation dont il lui est très difficile ou même impossible de s'acquitter⁵⁸.

De toute manière, il n'apparaît pas, selon le comité, qu'une protection suffisante contre les actes de discrimination antisyndicale visés par la convention n° 98 soit accordée par une législation qui permet, dans la pratique, aux employeurs – à condition qu'ils versent l'indemnité prévue par la loi pour tous les cas de licenciement injustifié – de licencier un travailleur,

même si le motif réel de cette mesure est son affiliation ou son activité syndicale⁵⁹.

Quel que soit le système de protection en vigueur, le comité a souligné que les plaintes concernant des actes de discrimination antisyndicale, y compris les représailles pour fait de grève, devraient normalement être examinées dans le cadre d'une procédure nationale qui, outre qu'elle devrait être prompte, devrait être non seulement impartiale, mais considérée comme telle par les parties intéressées, ces dernières devant participer à cette procédure d'une façon appropriée et constructive⁶⁰.

Le comité a également adopté une approche réaliste dans des cas où la législation a institué des moyens de protection au plan national. Il a déclaré, par exemple, qu'il ne suffit pas qu'il existe des dispositions législatives de base interdisant les actes de discrimination antisyndicale ; il faut aussi que ces dispositions s'accompagnent de procédures efficaces garantissant leur application dans la pratique. Le comité a également souligné combien il est important de fournir des moyens expéditifs, peu coûteux et tout à fait impartiaux pour la réparation des griefs motivés par des actes de discrimination antisyndicale ; il a appelé l'attention sur l'opportunité de régler, dans toute la mesure possible, les plaintes au moyen de discussions sans que le processus soit considéré comme une forme de litige ; cependant il a conclu, dans certains cas de licenciements massifs de grévistes, que, lorsqu'il existe des divergences d'opinions procédant d'une entière bonne foi, on devrait avoir recours à des tribunaux ou à des individus impartiaux, ce recours représentant l'étape finale de la procédure de plainte⁶¹.

Lorsque les employeurs ou leurs organisations commettent, à l'encontre d'organisations de travailleurs, et non de travailleurs pris individuellement, des actes d'ingérence fondés sur un mouvement de grève, la démarche du comité a été très semblable à celle qu'il a adoptée en général dans les cas de violation de la liberté syndicale que vise l'article 1 de la convention n° 98. Partant du principe que, lorsqu'une législation ne contient pas de dispositions spéciales pour protéger de manière adéquate les organisations de travailleurs contre de tels actes d'ingérence, le gouvernement devrait étudier la possibilité d'adopter des dispositions nettes et précises visant à assurer cette protection⁶², le comité s'est orienté vers des recommandations beaucoup plus fermes. C'est ainsi que, dans un cas récent, il a déclaré que la législation devrait établir de manière expresse des recours et des sanctions contre les actes d'ingérence des employeurs à l'égard des organisations de travailleurs afin d'assurer l'application effective de l'article 2 de la convention n° 98⁶³.

Bien que le comité ait durci son attitude ces dernières années en ce qui concerne les actes de discrimination antisyndicale commis à l'encontre des travailleurs et l'ingérence de l'employeur dans les organisations de travailleurs, il n'est pas encore allé aussi loin que la commission d'experts qui recommandait déjà, dans son étude d'ensemble de 1983 sur la liberté syndicale et la négociation collective⁶⁴, en indiquant que les procédures et les mécanismes visant à faire respecter l'interdiction de la discrimination

antisyndicale peuvent être de prévention (par exemple en demandant l'autorisation de licencier), de réparation, et s'accompagner éventuellement de sanctions pénales et que la législation des pays qui ont ratifié la convention n° 98 devrait prévoir des sanctions de nature à permettre une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale.

IV. La grève dans des situations exceptionnelles

Avant d'examiner cette question de façon détaillée, il convient de rappeler que des faits récents ont prouvé que certains régimes politiques avaient tendance à prolonger l'état d'exception sous une forme ou sous une autre. Cette tendance a retenu l'attention du comité, non seulement parce que les droits suspendus pendant une situation exceptionnelle peuvent comprendre les droits syndicaux mêmes, mais aussi du fait de l'interdépendance des droits syndicaux et des libertés publiques; en effet, l'absence des autres droits fondamentaux et des libertés publiques enlève toute signification à l'exercice des droits syndicaux. La situation est pire encore lorsque l'état d'exception est constamment reconduit, dans certains cas pendant des années. Le comité, tout en reconnaissant que la déclaration de l'état de siège est une décision politique en dehors de son domaine de compétence⁶⁵, a estimé qu'il a le droit d'examiner les conséquences d'une telle décision sur l'exercice des droits syndicaux.

Examinons maintenant de plus près la question du recours à la grève dans des situations exceptionnelles, tout particulièrement pendant une crise nationale aiguë ou en temps de guerre.

Tout d'abord, selon le comité, dans des crises nationales aiguës, l'interdiction générale des grèves ou d'importantes restrictions du droit de grève (telles que la mobilisation des travailleurs) ne peuvent être acceptables que pour une durée limitée⁶⁶. C'est le comité qui constate, cas par cas, compte tenu des informations fournies par les plaignants et par les gouvernements, l'existence de telles situations. Il convient de mentionner un cas⁶⁷ où le gouvernement avait mobilisé les travailleurs en grève des sociétés de transports, des chemins de fer, des télécommunications et de l'électricité en raison des perturbations que les grèves apportaient à l'économie et à l'ordre public dans ces secteurs. Le comité a estimé, tout en reconnaissant que l'arrêt du fonctionnement des services et entreprises concernés pourrait être de nature à perturber la vie normale de la communauté, que cet arrêt n'engendrait pas un état de crise nationale aiguë et ne suffisait pas à justifier la mesure prise.

Parmi les situations exceptionnelles, il convient de se pencher tout particulièrement sur la situation en temps de guerre. Dans plusieurs cas où la grève avait été interdite, le comité a reconnu qu'une réglementation adoptée en temps de guerre par un pays belligérant pourrait mettre les syndicats, à l'instar des autres collectivités ou individus, dans l'obligation d'accepter que certaines restrictions supplémentaires soient imposées à leur liberté d'action

en dehors de celles qui sont normalement prévues par la législation en vigueur en temps de paix⁶⁸. Il serait toutefois désirable que ces restrictions soient remplacées, aussitôt que possible après la cessation des hostilités, par une législation garantissant aux syndicats une plus grande liberté d'action⁶⁹.

Dans un cas récent, le comité a eu l'occasion d'exposer de façon plus détaillée sa position en ce qui concerne un état de guerre accompagné de la déclaration de l'état d'exception ou de siège, tout particulièrement lorsque les hostilités semblent se limiter à certaines zones du territoire national. Dans ce cas-là⁷⁰, le comité, tout en reconnaissant l'existence de circonstances d'une extrême gravité dans le pays concerné, a estimé que le retour à la normalité dans la vie syndicale serait favorisé par la limitation de l'application de l'état d'urgence aux zones géographiques directement touchées; il a ajouté qu'il serait nécessaire, pour le moins, de sauvegarder l'exercice des droits spécifiquement syndicaux tels que le droit de constituer des organisations, le droit de tenir des réunions syndicales dans les locaux syndicaux et le droit de grève dans les services non essentiels.

V. Observations finales

Dans le présent article nous avons vu comment le Comité de la liberté syndicale, partant d'un principe fondamental relatif aux grèves, a adopté une approche réaliste et flexible pour examiner les cas qui lui sont présentés année après année. La jurisprudence qu'il a constituée reflète non seulement une extrême sensibilité à l'évolution qui s'est produite dans les relations professionnelles, mais aussi un profond attachement à la protection des travailleurs et de leurs organisations contre l'intervention excessive des gouvernements. En même temps, sa méthode empreinte de pragmatisme a permis à divers pays d'incorporer dans leur législation⁷¹ certains des principes qu'il a formulés au sujet des grèves. Pourrait-on trouver meilleure preuve de l'utilité et de l'adaptabilité de ces principes?

Il ne fait aucun doute que la composition ainsi que les procédures du comité ont donné à ces principes une autorité considérable. La composition tripartite du comité, le fait que ses membres sont appelés à siéger à titre personnel et la réputation de ses deux présidents (M. Paul Ramadier, ancien Président du Conseil (France), puis le professeur Roberto Ago, juge à la Cour internationale de justice) garantissent l'objectivité et l'impartialité de ses délibérations. Ses procédures quasi judiciaires ont permis d'édifier une abondante jurisprudence qui donne du poids à ses décisions et à ses principes. Par exemple, une organisation plaignante qui présente un cas nouveau peut avoir l'assurance que le comité examinera les problèmes dont il est saisi compte tenu des principes de la liberté syndicale qu'ont solidement établis trente-six années d'expérience et l'examen de plus de mille quatre cents cas – pour la totalité desquels, à une exception près, ses conclusions ont été prises à l'unanimité. En outre, tous ses rapports, bien qu'ils soient parfois

critiqués par des gouvernements en défaut ou par des organisations plaignantes mal satisfaites, ont été approuvés et adoptés par le Conseil d'administration.

Bien entendu, il n'est pas question d'essayer de prédire l'évolution future des principes du comité au sujet des grèves, mais sa « contribution à la mise en place et à l'acceptation progressive d'un ensemble de principes largement acceptés concernant tous les aspects du problème des droits syndicaux »⁷², que notait C. Wilfred Jenks en 1955, quatre ans après la création du comité, se révèle encore plus forte aujourd'hui. Il est tout particulièrement intéressant de noter le concours qu'il a apporté à la codification au niveau international de certaines normes minimales de conduite qui doivent être respectées en matière de grèves et qui concernent tout particulièrement la définition des travailleurs protégés et le rejet de toute forme de discrimination contre les travailleurs qui ont organisé une grève légitime ou qui y ont participé.

Les décisions que prend le comité depuis trente-six ans démontrent que, malgré l'absence de normes internationales du travail s'appliquant spécifiquement aux grèves, il a été possible d'assurer une large protection internationale dans ce domaine par voie de jurisprudence. Tout en souffrant des inconvénients que suscite inévitablement l'absence d'obligations internationales formelles comme celles qui résultent de la ratification d'une convention, la voie de la jurisprudence offre l'avantage d'élaborer des principes susceptibles « de se développer et de s'adapter, compte tenu de l'évolution d'une situation, et de s'appliquer plus efficacement aux cas imprévus qu'une procédure reposant sur des règles qui sont, ou bien précises, et par conséquent préconçues dans une certaine mesure, ou bien de caractère si général qu'elles ont une valeur limitée en tant que règles ou en tant qu'obligations »⁷³.

Notes

¹ Le paragraphe 7 dispose qu'« aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève ».

² Voir, par exemple, les études d'ensemble de la Commission d'experts sur la liberté syndicale et la négociation collective, notamment *Liberté syndicale et négociation collective*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, Genève, 1983, rapport III (partie 4B), paragr. 199-223, et *Liberté syndicale: Recueil des décisions et des principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT* (Genève, BIT, 3^e édition, 1985) (appelée ci-après *Recueil*), paragr. 360-448. On trouvera une première analyse du Comité de la liberté syndicale dans Jenks, C. Wilfred: « The international protection of freedom of association for trade union purposes », dans le *Recueil des cours* publié par l'Académie de droit international de La Haye (Leyde, A. W. Sijthoff, 1955), vol. I, pp. 1-111, tout particulièrement p. 105.

³ Valticos, N.: « Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale », *Recueil des cours*, 1975, vol. I, pp. 89-90.

⁴ Simpson, W. R. : « ILO in the forefront of the defence of freedom of association », *ILO : The defender of teacher's rights and working conditions* (WCOTP), Séminaire de la Confédération mondiale des organisations de la profession enseignante (CMOPE), Genève, 16-18 août 1982, pp. 31-32.

⁵ BIT : *Rapports du Comité de la liberté syndicale*, 1-14 (Genève, BIT, 1952-1954), 2^e rapport, cas n° 28, paragr. 68, et 4^e rapport, cas n° 5, paragr. 27. Dans le cas n° 28, le comité a déclaré que le droit de grève est l'un des « éléments essentiels du droit syndical ». L'adjectif « légitime » a été ajouté lors de l'examen du cas n° 5. Voir également *Recueil*, paragr. 362-363.

⁶ *Recueil*, paragr. 366.

⁷ *Ibid.*, paragr. 367 et 433 ; pour les grèves durant moins d'une journée, voir *Bulletin officiel* (appelé ci-après *BO*) (Genève, BIT), vol. LXV, 1982, série B, n° 1, 214^e rapport, cas n° 1081, paragr. 262.

⁸ BIT : *Rapports du comité de la liberté syndicale*, *op. cit.*, 1^{er} rapport, cas n° 7, paragr. 58.

⁹ *Recueil*, paragr. 373 et 388.

¹⁰ *Ibid.*, paragr. 372.

¹¹ *Ibid.*, paragr. 359.

¹² *Ibid.*, paragr. 368.

¹³ *BO*, vol. LXV, 1982, série B, n° 1, 214^e rapport, cas n° 1067, paragr. 208.

¹⁴ *BO*, vol. LXII, 1979 ; série B, n° 1, 190^e rapport, cas n° 913, paragr. 450.

¹⁵ BIT : document GB.235/5/14, 248^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1381, paragr. 413.

¹⁶ *Ibid.* paragr. 397 et 413 ; *BO*, vol. LXII, 1979, série B, n° 1, 190^e rapport, cas n° 913, paragr. 450.

¹⁷ *Liberté syndicale et négociation collective*, *op. cit.*, paragr. 217.

¹⁸ BIT : document GB.235/5/14, *op. cit.*, paragr. 417 et 418.

¹⁹ *Recueil*, paragr. 221.

²⁰ *Rapports du Comité de la liberté syndicale*, 15-28 (1955-1958), 26^e rapport, cas n° 134 et 141, paragr. 76.

²¹ BIT : *Liberté d'association et relations industrielles*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, Genève, 1947, rapport VII, p. 112.

²² Idem : *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 64^e session, Genève, 1978, p. 25/9, paragr. 62.

²³ *Liberté syndicale et négociation collective*, *op. cit.*, paragr. 255.

²⁴ *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, n° 1, 233^e rapport, cas n° 1225, paragr. 668, et, pour les enseignants, vol. LXVI, 1983, série B, n° 2, 226^e rapport, cas n° 1166, paragr. 343.

²⁵ *BO*, vol. XLIV, 1961, n° 3, 54^e rapport, cas n° 179, paragr. 55.

²⁶ *Recueil*, paragr. 393.

²⁷ *BO*, vol. LXII, 1979, série B, n° 2, 194^e rapport, cas n° 908, paragr. 289.

²⁸ *BO*, vol. LXVI, 1983, série B, n° 3, 230^e rapport, cas n° 1173, paragr. 577.

²⁹ *Recueil*, paragr. 402-408.

³⁰ *Ibid.*, paragr. 409-410 et 412 ; *BO*, vol. XXXVII, 1954, n° 4, 13^e rapport, cas n° 82, paragr. 112, pour le service des téléphones, et vol. LXVIII, 1985, série B, n° 1, 238^e rapport, cas n° 1307, paragr. 325, pour l'électricité.

³¹ *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, n° 2, 234^e rapport, cas n° 1255, paragr. 190.

³² *Recueil*, paragr. 397.

³³ *Ibid.*, paragr. 399.

³⁴ *Ibid.*, paragr. 377.

³⁵ von Potobsky, G. : « La protection des droits syndicaux : L'œuvre accomplie en vingt ans par le Comité de la liberté syndicale », *Revue internationale du Travail*, janv. 1972, p. 87.

³⁶ *Recueil*, paragr. 381.

³⁷ *Ibid.* paragr. 390.

³⁸ *Ibid.*, paragr. 382.

- ³⁹ *Ibid.*, paragr. 413 et 414.
- ⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 415.
- ⁴¹ *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, n° 3, 236^e rapport, cas n° 1140, paragr. 144.
- ⁴² *Recueil*, paragr. 383.
- ⁴³ *Ibid.*, paragr. 379, 380 et 384.
- ⁴⁴ *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, n° 1, 233^e rapport, cas n° 1224, paragr. 133.
- ⁴⁵ *Recueil*, paragr. 415, et *BO*, vol. LXIX, 1986, série B, n° 2, 244^e rapport, cas n° 1342, paragr. 154.
- ⁴⁶ *BO*, *loc. cit.*
- ⁴⁷ Bartolomei de la Cruz, H. G.: *Protection against anti-union discrimination*, (Genève, BIT, 1976), p. 18.
- ⁴⁸ *BO*, Supplément, vol. L, n° 2, 1967, 95^e rapport, cas n° 494, paragr. 301.
- ⁴⁹ *BO*, vol. LXVI, 1983, série B, n° 3, 230^e rapport, cas n° 1184, paragr. 282, et vol. LXVII, 1984, série B, n° 3, 236^e rapport, cas n° 1213, paragr. 46.
- ⁵⁰ *Recueil*, paragr. 538.
- ⁵¹ *Ibid.*, paragr. 540, 544, 550, 560 et 564.
- ⁵² *Ibid.*, paragr. 556.
- ⁵³ *Ibid.*, paragr. 571.
- ⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 557.
- ⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 558.
- ⁵⁶ *BO*, vol. LIX, 1976, série B, n° 3, 158^e rapport, cas n° 834, paragr. 248.
- ⁵⁷ *Recueil*, paragr. 569.
- ⁵⁸ Bartolomei de la Cruz, *op. cit.*, p. 104.
- ⁵⁹ *Recueil*, paragr. 547.
- ⁶⁰ *Ibid.*, paragr. 570.
- ⁶¹ *Ibid.*, paragr. 568.
- ⁶² *Ibid.*, paragr. 576.
- ⁶³ *BO*, vol. LXVII, 1984, série B, n° 2, 234^e rapport, cas n° 1242, paragr. 139.
- ⁶⁴ *Liberté syndicale et négociation collective*, *op. cit.*, paragr. 265 et 278.
- ⁶⁵ *BO*, vol. LVIII, 1975, série B, n° 3, 151^e rapport, cas n° 809, paragr. 199.
- ⁶⁶ *Recueil*, paragr. 423 et 426.
- ⁶⁷ *BO*, Supplément, vol. L, n° 1, 1967, 93^e rapport, cas n° 470 et 481, paragr. 274.
- ⁶⁸ *Recueil*, paragr. 421.
- ⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 422.
- ⁷⁰ BIT: document GB/235/5/14, *op. cit.*, cas n° 1129 et 1351, paragr. 434.
- ⁷¹ On trouvera divers exemples dans Pouyat, A. J.: «Les normes et les procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale: un bilan», *Revue internationale du Travail*, mai-juin 1982, pp. 309-325.
- ⁷² Jenks, *op. cit.*, p. 105.
- ⁷³ Jenks, C. Wilfred: «The international protection of trade union rights», dans l'ouvrage publié sous la direction de Luard, E.: *The international protection of human rights* (Londres, Thomas & Hudson, 1967), p. 236.