

La protection des droits syndicaux: L'œuvre accomplie en vingt ans par le Comité de la liberté syndicale

G. von POTOBSKY¹

Vingt ans se sont écoulés depuis que le Conseil d'administration du BIT, peu après l'adoption des conventions de l'OIT sur la liberté syndicale, a décidé, en novembre 1951, de créer en son sein le Comité de la liberté syndicale, pour examiner les plaintes en violation des droits syndicaux dont il était saisi. A l'origine, le comité avait uniquement pour mandat de procéder à un examen préliminaire des allégations qui lui étaient soumises et de faire savoir au Conseil d'administration si une plainte était suffisamment fondée pour que la soumission du cas à un examen détaillé de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale fût justifiée². Cependant, le comité s'aperçut bientôt que, s'il n'y avait pas lieu de donner suite à telle ou telle plainte, il convenait néanmoins de formuler certaines réserves au sujet de la législation ou de la pratique relatives aux syndicats dans le pays en cause. De ce fait, il en vint à examiner systématiquement le fond des diverses allégations qui lui étaient soumises et à présenter ses conclusions à cet égard, en

¹ Chef de la Section de la liberté syndicale du Bureau international du Travail.

² Créée par le Conseil d'administration, en janvier 1950, en vertu d'un accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies, cette commission est composée de personnalités indépendantes. Contrairement au comité, elle ne peut intervenir — lorsqu'il s'agit de pays qui n'ont pas ratifié les conventions de l'OIT sur la liberté syndicale — qu'avec le consentement des gouvernements intéressés. Depuis la création du Comité de la liberté syndicale et en raison du développement des activités de celui-ci, elle n'est intervenue qu'exceptionnellement dans l'examen des plaintes. En fait, elle a fonctionné deux fois, à l'occasion de certaines plaintes présentées contre les gouvernements du Japon et de la Grèce (les rapports correspondants ont été publiés dans BIT: *Bulletin officiel*, vol. XLIX, n° 1, supplément spécial, janv. 1966, et n° 3, supplément spécial, juillet 1966).

attirant l'attention des gouvernements intéressés sur les anomalies qu'il avait pu constater dans chaque cas. Cette procédure fut approuvée par le Conseil d'administration, de sorte que, dans la pratique, le comité n'a dès lors recommandé la soumission d'une plainte à la Commission d'investigation et de conciliation que dans des circonstances exceptionnelles.

Le comité est composé de neuf membres titulaires, désignés par le Conseil d'administration, qui représentent respectivement les groupes gouvernemental, travailleur et employeur¹. Il se réunit à Genève trois fois par an et ses rapports sur les différents cas dont il est saisi sont soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Les fonctions qui incombent au comité ont un caractère quasi judiciaire et la procédure adoptée est conforme aux principes fondamentaux en matière de contentieux. Les plaintes doivent émaner d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, ou de gouvernements², et elles peuvent même être présentées contre un gouvernement qui n'a pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale. Lorsqu'une plainte a été reçue, elle est communiquée au gouvernement intéressé pour qu'il présente ses observations; en même temps, l'organisation plaignante est informée qu'elle dispose d'un certain délai pour envoyer des informations complémentaires, lesquelles sont également portées à la connaissance du gouvernement. Dans certains cas, le comité peut décider de communiquer la substance de la réponse d'un gouvernement à l'organisation plaignante, afin qu'elle fasse parvenir ses commentaires, en offrant ensuite à celui-ci la possibilité d'y répondre. Une fois en possession de ces divers éléments, le comité examine les arguments des parties et formule ses conclusions, qui peuvent consister à rejeter la plainte, entièrement ou en partie seulement, ou à constater une violation, auquel cas il attire l'attention du gouvernement sur les principes et les normes en matière de liberté syndicale auxquels il a été porté atteinte afin qu'il remédie à cet état de choses.

Jusqu'à présent, le comité a été saisi de quelque sept cents cas, ce qui l'a amené à examiner des situations de fait et de droit extrêmement diverses. Pour adopter ses conclusions, il se fonde essentiellement sur les termes de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. La première de ces conventions a été ratifiée par soixante-dix-sept pays, et la seconde par quatre-vingt-dix.

¹ Afin de garantir une impartialité aussi grande que possible, il a été décidé qu'aucun représentant ou ressortissant de l'Etat contre lequel une plainte avait été formulée, ni aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation nationale d'employeurs ou de travailleurs auteur de la réclamation, ne pourrait participer aux travaux du comité lorsque celui-ci examinerait des cas où les personnes ainsi définies seraient en cause.

² Pour ce qui est des organisations, les allégations formulées ne sont recevables que si elles sont soumises par une organisation nationale directement intéressée à la question, par des organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, ou d'autres organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs lorsque ces allégations sont relatives à des questions touchant directement les organisations membres de ces organisations internationales.

Pour ce qui est des cas qui concernent des pays n'ayant pas ratifié l'un ou l'autre de ces instruments, le comité a estimé qu'en s'acquittant de la responsabilité qui lui avait été confiée de favoriser l'application des principes qu'on l'avait chargé de faire respecter il devait, entre autres choses, se laisser guider dans sa tâche par les dispositions des instruments en question.

Le comité en est ainsi venu à élaborer une série de principes qui complètent et rendent plus précises les normes contenues dans les conventions sur la liberté syndicale et dont l'observation va de pair avec l'application de ces instruments, quand bien même ils n'y sont pas énoncés expressément.

En bref, la convention n° 87 garantit à tous les travailleurs et employeurs, sans distinction d'aucune sorte, le droit de constituer, sans autorisation préalable, des organisations de leur choix et de s'y affilier; ces organisations ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action en dehors de toute intervention des autorités; elles ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative; elles ont le droit de constituer des fédérations ou des confédérations et de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs ou d'employeurs; les fédérations et confédérations jouissent de tous les droits susmentionnés; l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations ne peut être subordonnée à des conditions de nature à limiter les droits en question; dans l'exercice de ceux-ci, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus de respecter la légalité, étant entendu que, de son côté, la législation ne doit pas porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention; il appartient à la législation nationale de déterminer dans quelle mesure les garanties prévues par la convention s'appliquent aux forces armées et à la police.

La convention n° 98 protège les travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale en matière d'emploi; elle dispose, en particulier, que les organisations de travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence de la part des employeurs; elle encourage le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation collective volontaire; elle ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics, mais elle contient une disposition identique à celle de la convention n° 87 au sujet des forces armées et de la police.

Cela dit, on trouvera ci-après un exposé des principes les plus importants énoncés par le comité à propos des différents problèmes qui surgissent dans le domaine de la liberté syndicale¹.

¹ Dans la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles qu'elle a adoptée en 1970 (BIT: *Bulletin officiel*, vol. LIII, 1970, n° 3, pp. 303-306), la Conférence internationale du Travail a invité le Bureau à publier, sous une forme concise, les décisions prises par le comité.

Droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations

Enregistrement des organisations

L'enregistrement des organisations professionnelles en tant que condition préalable à leur existence légale est une prescription très courante dans les législations nationales et, à ce titre, elle a été examinée par le comité à la lumière du principe selon lequel les travailleurs et les employeurs doivent avoir le droit de constituer des organisations sans autorisation préalable. Le comité a admis l'enregistrement quand il constitue une simple formalité dont les conditions ne sont pas de nature à mettre en cause les garanties prévues par la convention n° 87. Les conditions d'enregistrement ne peuvent être laissées au libre arbitre de l'autorité administrative; elles doivent être précisées par la loi. Un refus d'enregistrement par l'autorité administrative doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire, et le juge doit pouvoir connaître le fond de la question afin d'être à même de déterminer si les dispositions invoquées pour justifier ce refus enfreignent ou non les droits qui sont reconnus aux organisations professionnelles en matière de liberté syndicale.

Libre choix des organisations

Les normes de l'OIT garantissent le droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. L'application de ce principe a posé des problèmes dans le cas des pays qui ont adopté une législation instituant le système du syndicat unique, que ce soit au niveau de l'entreprise, à celui de la branche d'activité ou à l'échelon national (centrale syndicale unique). A cet égard, le comité a fait sienne l'opinion exprimée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT¹, à savoir que si les travailleurs peuvent avoir généralement avantage à éviter la multiplication du nombre des organisations syndicales, l'unité du mouvement syndical ne doit pas être imposée par une intervention de l'Etat par voie législative. La commission d'experts a signalé qu'il existe une différence fondamentale entre une situation où le monopole syndical est institué ou maintenu par la loi et la situation de fait qui se rencontre dans certains pays où

¹ En vertu des dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, qui concernent toutes les conventions ratifiées, les pays qui ont ratifié les conventions sur la liberté syndicale sont tenus de présenter des rapports sur leur application. Ces rapports sont examinés périodiquement par la commission d'experts, qui est composée de juristes indépendants et présente des observations aux gouvernements intéressés lorsqu'elle constate des divergences dans l'application des instruments en question. Sur la base de ces observations, une commission tripartite, instituée chaque année par la Conférence internationale du Travail, procède à un examen des divergences signalées avec les représentants des gouvernements en cause, en vue de leur élimination.

toutes les organisations syndicales se groupent volontairement en une seule fédération ou confédération sans que cela résulte directement ou indirectement de la législation applicable aux syndicats.

Pour sa part, le comité a estimé que la convention n'entend nullement prendre position en faveur, soit de la thèse de l'unité syndicale, soit de celle du pluralisme syndical. Toutefois, elle vise à tenir compte du fait, d'une part, qu'il existe, dans nombre de pays, plusieurs organisations parmi lesquelles les travailleurs comme les employeurs pourront vouloir choisir librement d'adhérer et, d'autre part, que travailleurs et employeurs voudront peut-être créer des organisations distinctes dans les pays où cette diversité n'existe pas. En d'autres termes, si la convention n'a évidemment pas voulu faire du pluralisme syndical une obligation, du moins exige-t-elle que celui-ci demeure en tout cas possible.

Le comité n'est pas pour autant resté indifférent devant les problèmes que le pluralisme syndical peut poser en ce qui concerne la représentation des travailleurs dans les relations collectives de travail. A ce propos, il a admis que la législation d'un pays établisse une distinction entre les organisations syndicales les plus représentatives et les autres. Cependant, une telle distinction ne doit pas avoir pour conséquence d'accorder aux premières des privilèges allant au-delà d'une priorité en matière de représentation aux fins de négociations collectives, de consultation par les gouvernements, ou encore en fait de désignation des délégués auprès d'institutions internationales. En d'autres termes, les organisations minoritaires ne devraient pas être privées, par là même, des moyens essentiels de défense des intérêts professionnels de leurs membres ni du droit d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action.

Il est nécessaire également de prévoir une série de garanties lorsque la reconnaissance du syndicat le plus représentatif d'une unité donnée comme représentant exclusif de cette unité aux fins de négociation est subordonnée à la délivrance d'un certificat. Le comité a signalé que, dans plusieurs pays, ces garanties devaient comprendre: a) l'octroi du certificat par un organisme indépendant; b) la désignation de l'organisation représentative par un vote majoritaire des travailleurs de l'unité considérée; c) le droit, pour une organisation qui n'obtient pas un nombre de voix suffisant, de demander une nouvelle élection après un délai déterminé; d) le droit, pour toute organisation autre que celles qui ont reçu un certificat, de demander une nouvelle élection au bout d'une période déterminée après l'élection précédente.

Finalement, pour ce qui est des diverses formes de protection syndicale instituées en vertu non pas de la législation, mais d'une clause figurant dans une convention collective ou d'une pratique établie, le comité s'est toujours abstenu de se prononcer, en se fondant sur le fait que, lors de l'adoption de la convention n° 98, la Conférence internationale du Travail avait précisé que cet instrument ne devrait d'aucune

façon être interprété comme autorisant ou interdisant les clauses de sécurité syndicale, et que de telles questions relevaient de la réglementation et de la pratique nationales. Le comité a indiqué que, d'après cette précision, les pays (particulièrement les pays de pluralisme syndical) ne seraient nullement tenus, aux termes de la convention, de tolérer soit en fait soit en droit les clauses de sécurité syndicale, tandis que les pays qui les admettent ne seraient pas mis dans l'impossibilité de ratifier la convention.

Libre fonctionnement des organisations

Election et destitution de dirigeants

A maintes reprises, le comité a rappelé l'importance qu'il attache au droit des organisations d'élire librement leurs représentants. Conformément à ce principe, il a condamné l'intervention des autorités dans les diverses phases des élections, qu'elle réside dans l'approbation de la liste des candidats, dans la présence de fonctionnaires publics lors du scrutin ou dans l'approbation des résultats de celui-ci. Lorsque la législation d'un pays prévoyait que tous les dirigeants syndicaux devaient appartenir à la profession dans laquelle le syndicat exerçait son activité, le comité a relevé que les garanties prévues par la convention n° 87 risquaient d'être mises en cause et que le licenciement d'un travailleur dirigeant syndical pouvait, en lui faisant perdre ainsi sa qualité de dirigeant syndical, porter atteinte à la liberté d'action de l'organisation et à son droit d'élire librement ses représentants, et même favoriser des actes d'ingérence de la part de l'employeur.

La destitution de dirigeants syndicaux pour une infraction à la loi ne doit pas être effectuée en vertu de décisions émanant des autorités administratives. De l'avis du comité, il est essentiel que les mesures de destitution, d'invalidation ou de suspension ne puissent être exécutoires que si elles se fondent sur une décision de l'autorité judiciaire compétente ou, en tout état de cause, qu'à l'expiration du délai accordé aux intéressés pour se pourvoir en appel, si tant est qu'ils n'ont pas fait usage de cette faculté.

Gestion des syndicats et activités syndicales

La non-intervention des autorités dans la vie interne des syndicats est un des principes les plus importants de la convention n° 87. Cela n'empêche pas que le comité ait été appelé à diverses reprises à examiner des plaintes où il était fait état d'ingérences de cette nature. Comme il l'avait fait dans le cas de la destitution de dirigeants syndicaux, le comité a critiqué l'intervention des autorités administratives en relevant que, bien que la convention n'interdise pas le contrôle des activités internes d'un syndicat lorsqu'il a pour objet de vérifier si ces activités n'enfreignent pas la législation nationale (laquelle, de son côté, ne doit pas porter

atteinte aux principes de la liberté syndicale), il est de la plus haute importance que ce contrôle soit exercé par l'autorité judiciaire compétente, de façon à garantir l'impartialité et l'objectivité de la procédure.

En ce qui concerne plus particulièrement les fonds syndicaux, le comité s'est référé à l'opinion, exprimée par la commission d'experts, selon laquelle on ne peut concevoir l'utilité d'appliquer des mesures de contrôle à la gestion des organisations que si ces mesures ne sont utilisées qu'en vue de prévenir des abus et de protéger les membres du syndicat eux-mêmes contre une mauvaise gestion de leurs fonds. D'autre part, afin qu'il existe certaines garanties contre une intervention des pouvoirs publics dans la gestion d'un syndicat, le fonctionnaire désigné pour effectuer ce contrôle devrait jouir d'une certaine indépendance à l'égard des autorités administratives et être lui-même soumis au contrôle des autorités judiciaires.

Quant aux activités politiques des syndicats, le comité s'est prononcé contre une interdiction générale de celles-ci par la législation. Toutefois, il a attiré à maintes reprises l'attention sur les principes énoncés dans la résolution sur l'indépendance du mouvement syndical, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1952, qui prévoit notamment que l'objectif fondamental et permanent du mouvement syndical est le progrès économique et social des travailleurs et que, lorsque les syndicats décident, en se conformant aux lois et usages en vigueur dans leurs pays respectifs et à la volonté de leurs membres, d'établir des relations avec les partis politiques ou d'entreprendre une action politique conformément à la Constitution pour favoriser la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, ces relations ou cette action politique ne doivent pas être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays.

Fédérations, confédérations et affiliation internationale

Le droit des syndicats et des fédérations de constituer des organisations de leur choix à un niveau supérieur est soumis parfois à diverses restrictions. Le comité a formulé des objections à propos des législations qui exigent un nombre minimum de syndicats et de fédérations pour la création de telles organisations, qui subordonnent la fédération de syndicats ayant leur siège dans des provinces différentes à une autorisation ministérielle, qui interdisent aux associations de fonctionnaires publics de s'affilier à des fédérations ou à des confédérations comprenant des ouvriers de l'industrie et des travailleurs agricoles ou qui n'autorisent la création que d'une seule centrale syndicale dans le pays. Le principe normalement suivi est que les gouvernements laissent aux organisations intéressées le soin d'établir les règles relatives à leur affiliation à des organisations de niveau supérieur.

Quant à l'affiliation à des organisations professionnelles internationales, le comité a exprimé des réserves au sujet des interventions des autorités de nature à limiter ce droit; il a en outre insisté sur le principe selon lequel, corollaire de ce même droit, les représentants des organisations nationales devraient normalement pouvoir demeurer en rapport avec les organisations internationales auxquelles leurs organisations sont affiliées et participer à leurs travaux, en précisant qu'il y avait lieu de leur accorder toutes les facilités nécessaires à cette fin.

Suspension et dissolution d'organisations

Le principe selon lequel les organisations professionnelles ne doivent pas être suspendues ni dissoutes par voie administrative a été réaffirmé par le comité dans nombre de cas; il a été appliqué également lorsque des syndicats ont été dissous par le Pouvoir exécutif d'un pays dans l'exercice de fonctions législatives ou en vertu de pleins pouvoirs conférés par la législation, ou quand la personnalité juridique d'une organisation a été suspendue par une décision administrative. Le comité a conclu que, dans ces cas, les organisations intéressées n'avaient pas pu jouir du droit de défense que seule une procédure judiciaire normale permet de garantir.

Les mesures de suspension ou de dissolution prises par une autorité administrative risquent de paraître arbitraires même si elles sont provisoires et limitées dans le temps et si elles sont suivies d'une action judiciaire. Par conséquent, le comité a estimé qu'il ne suffit pas que la législation prévoit un droit d'appel contre ces décisions administratives; il faut également que celles-ci ne puissent prendre effet qu'une fois que le délai légal s'est écoulé sans qu'il ait été interjeté appel, ou que lorsqu'elles ont été confirmées par l'autorité judiciaire.

Protection contre les actes de discrimination antisyndicale

Conformément aux principes de la convention n° 98 relatifs à la protection dont doivent bénéficier les travailleurs contre les actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi, le comité a exprimé l'avis que cette protection devait englober notamment les mesures de licenciement, de rétrogradation, de transfert et de mise à la retraite d'office. Dans un cas, en outre, il a estimé qu'une législation permettant aux employeurs de licencier un travailleur à condition de lui verser l'indemnité prévue par la loi pour tous les cas de licenciement injustifié, même si le motif réel est son affiliation à un syndicat ou son activité syndicale, ne paraît pas accorder une protection suffisante.

Le comité a estimé que l'existence de normes législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale est insuffisante si celles-ci ne

s'accompagnent pas de procédures efficaces qui garantissent leur application dans la pratique. A cet égard, il s'est référé à ce qu'avait signalé la commission d'experts, à savoir qu'il peut être souvent difficile, sinon impossible, à un travailleur de prouver qu'il a été victime d'une mesure de ce genre. De plus, compte tenu du fait qu'une justice trop lente risque d'équivaloir à un déni de justice, le comité a attiré l'attention sur l'importance qu'il attache à l'application d'une procédure expéditive, étant donné qu'en l'absence d'une telle procédure les travailleurs lésés éprouveront un sentiment croissant d'injustice, qui exercera une influence néfaste sur les relations professionnelles.

Pour ce qui est, en particulier, des dirigeants syndicaux, il est nécessaire qu'ils bénéficient d'une protection spéciale, afin de pouvoir s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance et en ayant la certitude qu'ils ne subiront aucun préjudice du fait de leur mandat. De l'avis du comité, une des manières d'assurer cette protection est de prévoir qu'ils ne pourront être licenciés ni pendant la durée de leur mandat ni durant un certain laps de temps à compter de la fin de celui-ci, sauf, évidemment, en cas de faute grave.

Négociation collective

Du fait même qu'elle est un des droits syndicaux fondamentaux, la négociation collective a été examinée sous divers aspects par le comité, principalement du point de vue des problèmes qui se sont posés à propos du caractère volontaire qu'elle doit revêtir, conformément aux dispositions de la convention n° 98. Le comité a dû se prononcer sur cet aspect de la question aussi bien en ce qui concerne les relations entre les parties contractantes qu'au sujet de l'attitude de l'Etat à cet égard.

Pour ce qui est des relations entre les parties, le comité a estimé que, puisque aucun gouvernement n'est tenu par la convention de rendre la négociation collective obligatoire, le refus d'un employeur de négocier avec un syndicat ne peut être considéré comme une violation des droits syndicaux. De plus, l'attitude conciliante ou intransigente de l'une des parties à l'égard des revendications présentées par l'autre est une affaire de négociation entre les deux parties, dans les limites de la législation nationale.

Cela n'a pas empêché le comité d'insister sur l'importance qu'il attache à ce que les employeurs, y compris les autorités gouvernementales agissant comme tels, reconnaissent les organisations représentatives aux fins de la négociation.

Quant à l'intervention de l'Etat dans le processus de négociation collective, les problèmes les plus notoires surgissent à propos des effets de la législation sur les conventions et des conséquences que les mesures de politique économique du gouvernement peuvent avoir pour l'autonomie des parties.

Dans les situations relevant du premier cas, le comité a estimé qu'une législation ayant pour effet de modifier les conditions de travail fixées par des conventions collectives ou d'empêcher à l'avenir les travailleurs de négocier telles conditions qui leur paraîtraient souhaitables porte atteinte au droit des intéressés de négocier collectivement par l'intermédiaire de leurs organisations.

Les restrictions à la négociation collective imposées en fonction d'une politique économique déterminée constituent un problème particulièrement important, que le comité a examiné avec beaucoup d'attention. En général, le comité s'est prononcé contre les prescriptions subordonnant l'entrée en vigueur d'une convention à l'approbation préalable des autorités; il a également critiqué les dispositions qui permettent de refuser une convention pour la raison qu'elle est incompatible avec la politique générale du gouvernement, en estimant que cela porte atteinte au principe de la négociation collective volontaire.

Toutefois, le comité a relevé aussi que l'opposition au principe de l'approbation préalable ne signifie pas que des moyens ne puissent pas être mis sur pied en vue d'inciter les parties à tenir compte volontairement, dans leurs négociations, de considérations relatives à la politique économique et sociale du gouvernement et à la sauvegarde de l'intérêt général. Ainsi, plutôt que de subordonner la validité des conventions collectives à l'approbation gouvernementale, on pourrait prévoir que toute convention collective qui serait déposée auprès de l'autorité compétente entrerait normalement en vigueur dans un délai raisonnable après son dépôt; si l'autorité publique estimait que les termes de la convention proposée sont manifestement contraires aux objectifs de la politique économique reconnus comme souhaitables dans l'intérêt général, le cas pourrait être soumis pour avis et recommandation à un organisme consultatif approprié, où seraient représentées les organisations de travailleurs et celles d'employeurs, qui, le cas échéant, signalerait aux parties les considérations d'intérêt général qui pourraient requérir de leur part un nouvel examen de la convention envisagée, étant entendu, cependant, que les parties devraient rester libres dans leur décision finale.

Ayant toujours été conscient des graves problèmes qui peuvent se poser, dans certaines circonstances, sur le plan économique, le comité a considéré qu'il serait difficile d'établir une règle absolue pour la négociation collective volontaire. En effet, dans certaines conditions, les gouvernements pourraient estimer que la situation économique de leur pays appelle à certains moments des mesures de stabilisation en vertu desquelles il ne serait pas possible que le taux des salaires soit librement fixé par voie de négociation collective. Toutefois, a ajouté le comité, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable; elle ne saurait excéder une période raisonnable et devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs.

Droit de grève

Parmi les cas dont le comité est saisi le plus fréquemment figurent ceux qui ont trait à l'exercice du droit de grève. Bien que les conventions de l'OIT ne mentionnent pas expressément cette question, le comité a indiqué que le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts professionnels, que ce droit leur est généralement reconnu et que les allégations relatives à celui-ci n'échappent pas à sa compétence dans la mesure où elles mettent en cause l'exercice des droits syndicaux.

Tout en reconnaissant le principe du droit de grève, le comité a estimé que l'exercice de celui-ci pouvait être soumis à certaines restrictions temporaires. Ces restrictions peuvent consister à prévoir une notification préalable aux autorités et à exiger que les moyens de négociation, de conciliation et d'arbitrage soient épuisés avant que la grève puisse être déclenchée. La grève peut aussi être interdite quand elle a lieu en rupture d'une convention collective.

Le comité a admis que, dans certains cas, le recours à la grève soit interdit par la législation, en se référant, en particulier, à la fonction publique et aux services essentiels. Mais, quand une telle interdiction est imposée, il y a lieu, à son avis, de prévoir en même temps des garanties destinées à sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs. Ces garanties doivent revêtir la forme de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives aux diverses étapes desquelles les intéressés puissent participer; de plus, les décisions arbitrales doivent être obligatoires pour les deux parties et être exécutées rapidement et complètement. En ce qui concerne les services essentiels, le comité a précisé qu'il se référerait à ceux qui l'étaient au sens strict du terme. Par conséquent, il ne paraîtrait pas approprié que toutes les entreprises d'Etat soient placées sur le même pied quant à la limitation du droit de grève, c'est-à-dire sans qu'il soit fait une distinction entre celles qui sont vraiment essentielles parce que l'interruption de leur fonctionnement peut être préjudiciable au public, et celles qui ne le sont pas d'après ce critère.

Le comité a considéré également comme normales les restrictions au droit de grève dans certains secteurs d'un établissement ou service, dans la mesure où elles ont pour objet d'assurer l'observation des normes réglementaires de sécurité.

D'autre part, dans les cas où la législation imposait directement ou indirectement — en temps normal — une interdiction absolue de la grève, le comité, à l'instar de la commission d'experts, a estimé qu'une telle interdiction risquait de constituer une limitation importante aux possibilités d'action des organisations syndicales, limitation qui n'est pas compatible avec les principes généralement admis en matière de liberté syndicale.

Droits syndicaux et libertés civiles

Dans un grand nombre de cas, le comité a été appelé à examiner des questions relatives à l'exercice des libertés fondamentales de chaque individu, notamment la liberté de réunion pacifique, la liberté d'opinion, la protection contre les arrestations arbitraires et le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial, la protection contre les traitements inhumains et contre les interventions arbitraires dans le domaine privé. Il a insisté très fréquemment sur l'importance du respect de certaines libertés civiles à propos des plaintes présentées et déclaré, d'une manière plus générale, qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans un régime garantissant les droits fondamentaux de l'homme. Dans ses conclusions, il s'est inspiré des principes essentiels en la matière, tels qu'ils ont été reconnus, plus particulièrement, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. La Conférence internationale du Travail a appuyé du poids de son autorité les conclusions du comité lorsqu'elle a adopté, en 1970, la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, dans laquelle sont énumérées celles des libertés civiles définies dans ladite déclaration qu'elle a considérées comme essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux ¹.

En ce qui concerne le droit de réunion, le comité a insisté sur le fait que la possibilité, pour un syndicat, de tenir des réunions dans ses propres locaux constitue un droit fondamental, et il a condamné à plusieurs reprises des dispositions en vertu desquelles la tenue de telles réunions était subordonnée à l'obtention d'une autorisation préalable, ainsi que la présence à celles-ci de représentants des pouvoirs publics. Quant aux réunions et manifestations publiques, en particulier le 1^{er} mai, elles constituent aussi un aspect important des droits syndicaux, ce qui n'empêche pas que les organisations ont l'obligation d'observer les formalités générales applicables uniformément à toutes les réunions de cette nature. Il appartient au gouvernement, en tant que responsable du maintien de l'ordre public et dans l'exercice de ses pouvoirs de police, de déterminer si, dans des circonstances données, des réunions publiques, y compris des réunions syndicales, peuvent mettre en danger l'ordre et la sécurité et de prendre les mesures préventives nécessaires.

La liberté d'opinion figure aussi parmi les questions qui ont été examinées par le comité, lequel a déclaré que le plein exercice des droits syndicaux exige la libre circulation des informations, des opinions et des

¹ Ce sont: a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne, ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; b) la liberté d'opinion et d'expression, et en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; c) la liberté de réunion; d) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; e) le droit à la protection des biens des syndicats.

idées, si bien que les travailleurs et les employeurs, tout comme leurs organisations, devraient jouir de la liberté d'opinion et d'expression dans leurs réunions, publications et autres activités syndicales. Comme le contrôle des publications et le retrait par voie administrative de la licence dont elles font l'objet constituent une grave ingérence dans ces activités, les pouvoirs publics devraient s'abstenir de toute intervention en la matière. Toutefois, ce n'est que dans la mesure où elles veilleront à ne pas donner un caractère nettement politique à leurs revendications que les organisations syndicales pourront prétendre légitimement à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à leurs activités.

Pour ce qui a trait aux allégations relatives à l'arrestation de syndicalistes, le comité a considéré qu'il incombe aux gouvernements de prouver qu'une arrestation n'a rien à voir avec les activités syndicales des intéressés. En effet, dans nombre de cas où les gouvernements avaient répondu aux allégations selon lesquelles des dirigeants syndicaux ou des travailleurs avaient été arrêtés à cause de leurs activités syndicales en déclarant que les personnes en question avaient été arrêtées en réalité pour des activités subversives, pour des raisons de sécurité intérieure ou pour des crimes de droit commun, le comité s'est fait une règle de demander aux gouvernements en question des informations complémentaires aussi précises que possible sur les arrestations incriminées et leurs motifs exacts, notamment en ce qui concerne les actions judiciaires entreprises et le résultat de ces actions. A cette fin, il a demandé à maintes reprises qu'on lui communique le texte des jugements prononcés et de leurs attendus. Si, dans certains cas, le comité a conclu que les allégations ne méritaient pas un examen plus approfondi, c'est parce qu'il avait reçu des gouvernements des informations qui établissaient de manière suffisamment précise et circonstanciée que les arrestations avaient été motivées par des activités étrangères au domaine syndical, qui étaient préjudiciables à l'ordre public ou avaient un caractère politique.

De toute façon, le comité a toujours insisté sur le fait que, lorsque des syndicalistes sont arrêtés, fût-ce pour des délits politiques ou des délits de droit commun, ils doivent être jugés aussi rapidement que possible par un tribunal indépendant et impartial.

Quant aux allégations relatives aux mauvais traitements qui auraient été infligés à des travailleurs, le comité n'a pas manqué de souligner l'importance qu'il attache à ce que les syndicalistes, comme toutes les autres personnes, bénéficient des garanties d'une procédure judiciaire régulière, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

La question de la protection contre les ingérences arbitraires dans le domaine privé s'est posée à l'occasion de l'occupation de locaux syndicaux ou de perquisitions. A cet égard, et tout en admettant que les syndicats, comme les autres associations ou les particuliers, ne peuvent se prévaloir d'aucune immunité contre une perquisition dans leurs locaux, le

comité a insisté sur l'importance du principe selon lequel une telle intervention ne devrait avoir lieu que lorsque l'autorité judiciaire ordinaire a décerné un mandat parce qu'elle estime qu'il y a de bonnes raisons de supposer qu'on trouvera dans lesdits locaux les preuves nécessaires à l'instruction d'un procès pour infraction à la loi et à condition que la perquisition s'effectue dans les limites fixées par le mandat judiciaire.

Conclusion

Si on évalue l'œuvre accomplie par le Comité de la liberté syndicale au cours de ses vingt ans d'existence, on peut affirmer qu'un de ses principaux mérites est d'avoir obtenu la reconnaissance de la valeur internationale des principes de la liberté syndicale. Sa force est avant tout morale: elle provient de l'objectivité de ses conclusions et de la publicité qui est donnée aux problèmes soumis à une instance de caractère international. Le poids de l'opinion publique est un de ses meilleurs atouts. Cependant, il convient de préciser que le comité, bien qu'il exerce des fonctions de type juridictionnel, a pour objectif essentiel de guider les parties, de les aider à rendre la législation ou la pratique conformes aux principes généralement acceptés en matière de liberté syndicale.

Il est hors de doute que si les recommandations du comité ont eu des résultats positifs immédiats dans certains cas, elles n'ont pas eu d'effet apparent dans d'autres. Mais, pour se faire une juste idée de l'action réelle, il faut tenir compte également de ses répercussions indirectes, qui peuvent revêtir la forme d'une influence préventive ou consister à préparer le terrain en vue de l'adoption de certaines mesures dans un avenir plus lointain. L'expérience a montré que l'éventualité de la soumission d'une plainte au comité a parfois incité les parties à régler un différend pour éviter qu'il ne soit porté sur le plan international ou, lorsqu'une plainte avait été présentée, à trouver un arrangement avant que la procédure entamée devant le comité fût épuisée. Il arrive aussi qu'un gouvernement s'abstienne, par crainte d'une intervention du comité, de prendre certaines dispositions de nature à porter atteinte à la liberté syndicale.

Quant à l'effet du second type, le but généralement visé étant une modification de la législation, c'est un point qu'il faut examiner en fonction de la procédure suivie une fois que le comité a adopté ses conclusions. Si celles-ci contiennent des recommandations d'ordre législatif adressées à un gouvernement qui a ratifié les conventions sur la liberté syndicale, le contrôle de l'application de ces recommandations incombe normalement à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Cela n'empêche pas le comité de suivre l'évolution de la situation selon la nature ou l'urgence de certaines questions. Quand il s'agit d'un gouvernement qui n'a pas ratifié lesdites

conventions, le comité est chargé désormais de s'enquérir périodiquement de la suite donnée à ses recommandations, conformément au mandat qui lui a été confié récemment. Cet élargissement de ses attributions répond au vœu que la Conférence internationale du Travail a formulé en 1970, lorsqu'elle a invité le Conseil d'administration à déployer tous ses efforts en vue de renforcer les procédures de l'OIT destinées à assurer l'observation par les Etats Membres des principes de l'OIT concernant la liberté syndicale et les droits syndicaux ¹.

L'adoption de nouvelles dispositions destinées à accélérer la procédure du comité a été motivée par le même souci. En effet, force est bien de constater que l'examen d'un cas dure parfois longtemps, par suite de la lenteur avec laquelle certains gouvernements font parvenir toutes les informations nécessaires. Il importe de relever que l'institution du comité a entraîné, pour les Etats Membres, l'obligation générale de rendre compte de leur action dans le domaine syndical. Mais il est utile de mentionner à cet égard ce que le comité a déclaré dans son premier rapport, à savoir que le but de l'ensemble de la procédure instituée était d'assurer le respect des libertés syndicales en droit comme en fait; il était par conséquent convaincu que, si elle protégeait les gouvernements contre des accusations déraisonnables, ceux-ci voudraient bien reconnaître à leur tour l'importance qu'il y avait, pour leur propre réputation, à ce qu'ils présentent, en vue d'un examen objectif, des réponses détaillées aux accusations qui pourraient être dirigées contre eux.

En ce qui concerne les droits syndicaux, l'OIT a pour fonction de contribuer à l'application effective du principe général de la liberté d'association, qui est l'une des principales sauvegardes de la paix et de la justice sociale. C'est dans ces termes que le comité a décrit le cadre général de son champ d'action lorsqu'il a commencé ses travaux. Peu de temps après, la tâche qu'il avait déjà menée à bien a permis à Paul Ramadier, ancien président du Conseil des ministres de France, qui devait diriger ses travaux pendant dix ans, de déclarer que le comité avait dégagé ce principe que la liberté syndicale est une sorte de règle coutumière du droit des gens, en dehors ou au-dessus des conventions et même de l'adhésion à telle ou telle organisation internationale ². Vingt ans d'action ininterrompue n'ont fait que confirmer l'exactitude de ce jugement, qui définit l'une des contributions les plus notables du comité à la promotion d'un aspect fondamental des droits de l'homme.

¹ Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, paragr. 14.

² BIT: *Procès-verbaux de la 121^e session du Conseil d'administration*, séance du 5 mars 1953, p. 40.