

Le comité de la liberté syndicale

Autor(en): **Ramadier, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **51 (1959)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385106>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le comité de la liberté syndicale

Par *Paul Ramadier*

La liberté syndicale est à la base de l'organisation internationale. Le Traité de Versailles a institué celle-ci comme un traité de paix entre les Etats démocratiques et la classe ouvrière. Il a reconnu les organisations ouvrières comme l'expression légitime de la volonté prolétarienne et les a associées à l'élaboration d'une législation internationale du travail à laquelle les employeurs devaient collaborer, les gouvernements jouant un rôle d'arbitre, en même temps qu'ils défendaient les intérêts généraux de la société et les intérêts politiques et économiques des nations. Naturellement, les syndicats des travailleurs aussi bien que des employeurs n'ont de valeur expressive que s'ils se constituent et fonctionnent librement en dehors de toute intervention de l'autorité publique nationale ou internationale. Le préambule de la Constitution contient « l'affirmation du principe de la liberté syndicale ». La place modeste qui lui est réservée à la fin d'une longue énumération des buts poursuivis par l'organisation ne doit pas induire en erreur. La liberté syndicale est la base même sur laquelle repose l'organisation.

Le 10 mai 1944, vers la fin de la seconde guerre mondiale, la Conférence internationale du travail revise la Constitution et l'amende pour tenir compte de l'évolution des esprits et des pratiques. L'influence anglo-saxonne est alors dominante: la France est occupée et n'est représentée que par quelques rares délégués que n'ont pu conserver le contact avec les organisations qu'à grand-peine et d'une manière fort imparfaite. L'Union soviétique reste en dehors. La coutume anglaise et américaine exerce naturellement une influence prédominante. L'importance que les conventions collectives ont prise dans la vie sociale se traduit naturellement, tandis que s'estompent les perspectives d'une législation internationale. La déclaration de Philadelphie commande toute la vie économique et sociale. La liberté syndicale y prend une valeur plus grande; « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ». Elle se complète par la « reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la protection, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ». Au traité de collaboration de l'Etat et des travailleurs, la déclaration de Philadelphie ajoute une promesse de collaboration entre les travailleurs et les employeurs.

L'un et l'autre impliquent la reconnaissance de la liberté syndicale, sans laquelle l'Organisation internationale du travail n'aurait

pas été possible. Cette liberté syndicale allait de soi, au point que pendant longtemps on n'éprouva pas le besoin de la garantir par une convention internationale. Certaines lois nationales, il est vrai, avaient négligé de l'étendre à l'agriculture ou y avaient répugné. Une convention internationale fut adoptée en 1921 pour étendre le droit syndical aux ouvriers et aux employeurs agricoles. Mais il faut attendre la fin de la guerre mondiale et l'accession à l'organisation de nombreux pays nouveaux pour qu'il parût nécessaire de conclure une convention plus générale, définissant le droit d'association et le droit de négociation collective pour l'ensemble des travailleurs et des employeurs. Ce fut l'objet des conventions de 1948 sur la liberté d'association et la protection du droit d'organisation, de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective, de 1947 sur le droit d'association dans les territoires non métropolitains. Ces conventions ont été ratifiées par un grand nombre de pays, mais non par tous les membres de l'O. I. T. Elles forment une base pour le développement de l'institution syndicale, mais une base dont il importe d'élargir l'assiette et de contrôler sans cesse la solidité.

*

Pour les pays qui ont ratifié les conventions de 1947, 1948 et 1949, le problème du contrôle est réglé par la Constitution de l'O. I. T. Chaque pays doit fournir un rapport annuel sur l'application des conventions ratifiées. Ce rapport a une grande importance pendant les premières années, où l'on adapte la législation aux dispositions internationales. Il en a moins quand l'harmonie est établie et devient alors en général de pure forme. Les rapports sont soumis à une Commission d'experts qui vérifie les résultats obtenus et saisit de ses observations la Conférence internationale. Là, une nouvelle commission constituée dans son sein propose les conclusions définitives que la conférence discute et formule, si elle les adopte. Ces résolutions sont communiquées aux différents pays et publiées. On obtient ainsi à force d'insistance une conformité satisfaisante des lois et des conventions.

Cette garantie juridique est fondamentale, mais elle n'empêche ni la violation des traités dans des cas particuliers ni les interprétations erronées. La Constitution prévoit pour ces cas des procédures particulières. Le droit de réclamation est ouvert aux organisations patronales et ouvrières; la réclamation est communiquée au gouvernement intéressé, qui est appelé à faire une déclaration. S'il ne répond pas ou si la réponse n'est pas jugée satisfaisante, la réclamation est publiée.

Les Etats membres ont de leur côté le droit de formuler une plainte contre un autre membre qui ne remplirait pas ses obligations. Le Conseil d'administration peut interroger le gouvernement

et recueillir sa réponse. Mais il peut aussi, soit immédiatement, soit s'il ne reçoit pas de réponse satisfaisante, former une Commission d'enquête qui étudiera la plainte et fera rapport. Ce rapport est publié. Mais tout Etat membre peut le critiquer devant la Cour internationale de justice, qui statue définitivement.

A l'égard d'un Etat qui n'a pas ratifié la Convention, il ne peut y avoir ni réclamation ni plainte. L'Etat n'est pas non plus obligé de fournir de rapport annuel. Mais le Conseil d'administration peut demander à tous les Etats quelles sont à propos des matières traitées dans une convention la situation de fait et de droit et les difficultés qui s'opposent à la ratification. Les réponses sont soumises à la Commission des experts et à la conférence, qui fait éventuellement les recommandations convenables. Elle peut aussi décider une révision de la convention pour faciliter la ratification.

Toutes les matières traitées par des conventions font ainsi l'objet d'un contrôle. Ce contrôle est très efficace en ce qui concerne la conformité des législations avec les conventions. Le Conseil d'administration a invité tous les Etats membres à fournir des rapports sur la liberté syndicale et ces rapports ont fait l'objet d'un examen détaillé des experts qui est soumis à la conférence de 1959. Il est beaucoup moins satisfaisant pour les cas particuliers de violation: aucun contrôle n'est prévu pour les pays qui n'ont pas ratifié. Mais pour les autres, la procédure des réclamations et des plaintes a paru si lourde qu'elle n'a jamais fonctionné.

Ces procédures pouvaient à la rigueur suffire pour les cas litigieux ordinaires. On se rendit compte qu'elles n'étaient pas satisfaisantes en matière de liberté syndicale. Le droit d'association est considéré par la Constitution comme le fondement de l'organisation; l'adhésion à celle-ci implique la reconnaissance du principe et l'obligation d'y conformer la législation nationale. Les conventions n'ont donc pas ajouté une obligation nouvelle à celles déjà souscrites: elles se bornent à les définir. Les Etats membres qui n'ont pas ratifié peuvent peut-être repousser certaines dispositions particulières, mais ils sont déjà engagés sur le principe et l'on est en droit de leur en demander compte, sinon du respect minutieux de tous les détails des conventions. Or, les procédures de cette reddition de compte n'ont pas été prévues.

Après le vote des conventions sur la liberté syndicale et alors que les Nations Unies se préoccupaient de la convention sur les droits de l'homme et en particulier des clauses concernant la liberté d'association, le problème du contrôle fut abordé simultanément par le Conseil économique et social et par le Conseil d'administration du B. I. T. Ces discussions aboutirent en janvier 1950 à une décision qui créait un Comité d'investigation et de conciliation composé d'hommes impartiaux et auquel le conseil renverrait l'étude des plaintes venant d'organisations syndicales intéressées ou ayant le statut d'or-

ganismes consultatifs. Cette décision fut prise à Mysore, au cours de la session qu'y tint le conseil. Elle donna lieu à une discussion de principe d'une haute tenue. Léon Jouhaux et les membres du groupe ouvrier soutinrent que toutes les plaintes provenant des organisations syndicales devaient être renvoyées au Comité d'investigation. Certains membres gouvernementaux répugnaient à saisir le comité de faits qui, disaient-ils, relevaient de la souveraineté de chaque pays: cette thèse fut soutenue avec une rigueur particulière par le gouvernement d'Afrique du Sud. En définitive, sir Guildhaume Myrdin-Evans, représentant du Royaume-Uni, fit prévaloir une thèse intermédiaire: le bureau du conseil procéderait à un premier examen des plaintes et éliminerait celles qui n'émanaient pas d'organismes qualifiés, qui portaient sur des faits étrangers à la liberté syndicale ou qui n'étaient pas sérieuses. Après ce premier tri, le conseil demanderait à l'Etat intéressé s'il consentait à soumettre le cas au Comité d'investigation et ne saisirait celui-ci qu'en cas d'acceptation. Ainsi était créée une sorte de juridiction de la liberté syndicale, juridiction volontaire sans doute, mais dont la compétence s'étendait à tous les membres de l'O. I. T., même s'ils n'avaient pas ratifié les conventions.

La pratique révéla deux graves inconvénients, qui devaient rendre cette procédure inopérante. Le bureau du conseil, pris par d'autres soucis, n'avait pas le temps nécessaire pour procéder à l'examen préalable qui lui était confié. D'autre part, il était à craindre que la juridiction du Comité d'investigation ne fût pas acceptée par les Etats renvoyés devant lui. Certains, notamment l'Afrique du Sud, le déclarèrent d'avance. En fait, aucun des Etats qui furent consultés n'a accepté de se soumettre au comité.

En novembre 1951, le Conseil d'administration trancha ces difficultés en instituant le Comité de la liberté syndicale. Composé de trois membres gouvernementaux, de trois employeurs et de trois membres travailleurs, présidé par un représentant gouvernemental, ce comité procède non pas seulement à l'examen préalable, mais à l'instruction des plaintes et propose au Conseil d'administration des conclusions. Le conseil délibère et peut, s'il le juge à propos, saisir le Comité d'investigation. Mais le consentement de l'Etat intéressé est alors nécessaire et nous avons vu qu'aucun Etat n'a jamais donné son accord. Cette partie de la procédure est donc morte. Par contre, le comité a peu à peu pris sa place. Le Conseil d'administration vérifie ses conclusions, mais elles ont rarement été contestées.

*

La composition tripartite du comité assure son impartialité. Pour la garantir contre les partis pris nationaux, les membres appartenant aux pays en cause doivent quitter la salle des séances quand est débattue une affaire intéressant leur pays. D'ailleurs, les membres

sont désignés à titre personnel et non comme représentants de gouvernements ou de groupes: ils ne doivent recevoir d'instructions de personne. En droit, les décisions sont prises à la majorité; en fait, le comité recherche l'unanimité et l'a toujours obtenue. Il est possible que cette exigence affaiblisse la forme des avis; elle évite cependant les condamnations inconsidérées et permet au comité de ramener doucement les gouvernements à la norme internationale. Même quand certains résistent, l'insistance du comité finit par exercer son action et entraîne certaines concessions. Il est arrivé une seule fois qu'un gouvernement ait poussé à l'extrême la résistance et ait donné sa démission de l'Organisation internationale, mais ce fut la réaction de certains ministres et non celle de la nation; car deux ans ne s'étaient pas écoulés que, le gouvernement ayant été renversé, ce pays reprenait sa place dans l'O. I. T.

Cette méthode de pression continue, mais sans violence, entraîne une procédure assez lente. Aussitôt que le bureau a reçu la plainte, il examine si elle est recevable, et si elle ne l'est pas, le comité la classe sans suite. Ces cas ne sont pas exceptionnels: de nombreuses plaintes émanent soit de personnalités sans mandat, soit d'associations diverses, par exemple politiques, soit enfin de syndicats dont les membres n'ont aucun intérêt dans les faits incriminés.

Puis commence la recherche de la vérité. Il appartient aux plaignants d'apporter la preuve des faits incriminés. Le bureau les y invite. La plainte et les preuves produites sont communiquées au gouvernement en cause, qui est invité à produire ses observations.

Il est arrivé que le gouvernement n'ait pas consenti à répondre. Le comité s'efforce de dégager la vérité d'après les documents en sa possession. Parfois, la tâche est possible, notamment quand la critique porte sur un point de législation. Quand il s'agit de faits particuliers, il faut y renoncer. Le comité n'a pas alors d'autre issue que de proposer au conseil de saisir le Comité d'investigation, qui se heurtera au refus de l'Etat mis en cause. On publiera les documents réunis, ou bien l'on renoncera à toute action s'ils sont trop peu probants.

La plupart du temps, le gouvernement répond, nie ceci, explique cela, produit des renseignements, des documents. Le comité les examine, conclut sur les points qui ont été éclaircis, mais sur les autres demande des explications complémentaires et souvent suggère des mesures de détente: ratification d'une convention, libération de personnes arrêtées, retrait de mesures de rigueur qu'a entraînées une situation passagère. Au cours de cette correspondance s'exerce la pression continue qui permet d'améliorer les rapports de l'Etat et des organisations ouvrières et parfois de régler le problème au moins pour l'avenir.

Le comité peut d'ailleurs insister par deux procédures exceptionnelles. Il a tout d'abord la possibilité d'entendre les représentants

de l'Etat incriminé. Il l'a fait rarement, trois fois en huit ans. Cette audition permet de dissiper des malentendus. Le gouvernement situe mal parfois le problème posé: l'échange d'observations orales permet une meilleure compréhension. Le comité peut aussi, par un contact personnel, se rendre compte des difficultés que rencontrent les pouvoirs publics, par exemple dans une situation troublée. On a beaucoup parlé de généraliser la procédure. Elle n'est, la plupart du temps, pas indispensable. Mais il est bon d'entendre tout gouvernement qui demande à comparaître devant le comité.

L'extension de l'audition aux plaignants est fortement controversée. Certains gouvernements y trouvent une sorte d'immixtion dans leurs affaires intérieures et parfois dans les querelles politiques. Il y a là une part de vérité, souvent fortement exagérée. On a également fait valoir l'inégalité qui en résulterait pour les plaignants: de faibles syndicats, des organisations dont le siège est à l'autre bout du monde ne pourraient guère user de cette procédure, qui pourrait devenir le monopole de quelques puissantes confédérations. La question a été maintes fois examinée sans résultat. On a cependant convenu que la procédure en vigueur qui laisse les plaignants dans l'ignorance des réponses gouvernementales n'était pas satisfaisante, et l'on a admis en 1958 que le comité pourrait leur faire connaître la thèse soutenue par l'Etat intéressé et provoquer leurs explications. Il a utilisé cette faculté et la première expérience n'a révélé aucun inconvénient. Il est probable que cette pratique s'étendra rapidement.

Lorsque la procédure a permis de dégager un certain nombre de points incontestables et de jeter une certaine lumière sur les autres encore plongés dans une demi-obscurité, qu'il n'est plus possible de dissiper, le comité arrête ses conclusions et les soumet au Conseil d'administration, qui statue. Car le comité n'est qu'une commission d'étude uniquement chargée de travaux préparatoires. On l'a parfois comparé à un juge d'instruction. Il faut cependant noter que le comité ne dispose pour provoquer la manifestation de la vérité d'aucun moyen de contrainte. Il interroge, il demande des précisions, des explications, des documents. On lui répond ou on ne lui répond pas et il doit tirer des éléments qu'on lui apporte les propositions qu'il soumettra au conseil.

*

D'après quelles règles cette appréciation doit-elle être établie? Lorsque le pays en cause a ratifié les conventions avant les faits incriminés, le comité s'y réfère obligatoirement. Sans doute, la procédure du comité n'est pas prévue par la Constitution et n'aboutit pas aux mêmes résultats juridiques; mais elle est plus simple, et la différence entre les sanctions prévues de part et d'autre n'est pas considérable.

Si au contraire le pays n'a pas ratifié ou n'a ratifié qu'à une date postérieure aux faits incriminés, il n'est lié par aucun engagement et la procédure constitutionnelle de réclamation ou de plainte ne peut pas être mise en mouvement. Ces pays ne sont tenus que par les formules très larges et très vagues du préambule et de la déclaration de Philadelphie. Le comité se fonde sur elles, mais doit les interpréter. S'il ne peut pas appliquer directement les conventions, il y trouve en quelque sorte une table de références, dont il use largement. On en vient ainsi à appliquer les conventions non plus en vertu de leur forme juridique propre, mais comme la source d'un droit coutumier.

Pour définir la liberté syndicale, le comité va donc suivre les indications générales données par les conventions sur les deux points qu'elle règle: liberté du contrat qui fonde les syndicats, liberté d'action et de fonctionnement.

Le syndicat repose sur une libre convention qui le fonde en tant qu'institution et qui règle ses rapports avec ses membres. Cette liberté de convention comporte divers aspects: liberté de former un syndicat avec d'autres professionnels, liberté pour chaque professionnel d'adhérer à un syndicat qu'il a librement choisi, liberté de n'adhérer à aucune association professionnelle.

Le droit de libre fondation est à la fois le plus important et celui qui est le plus souvent méconnu. On relève dans les différentes législations nationales trois systèmes principaux. Parfois la constitution d'un syndicat est libre: les ouvriers d'une industrie ou d'un commerce peuvent former entre eux un syndicat et d'autres ouvriers de la même profession ont le droit d'en former un second, un troisième, sans aucune restriction. La loi impose seulement une déclaration ou le dépôt de certaines pièces pour assurer la publicité de l'association. Si les statuts et les conditions du fonctionnement du syndicat ne sont pas conformes à la loi, il appartient aux tribunaux de le constater et de prononcer le cas échéant la nullité ou la dissolution du syndicat.

Dans une seconde catégorie de pays, particulièrement dans les pays anglo-saxons, la formation du syndicat est subordonnée à son enregistrement par un magistrat particulier, le registrar, qui vérifie si les pièces déposées sont conformes à la loi. En ce cas, mais dans ce cas seulement, il peut refuser l'enregistrement et empêcher par là la constitution et le fonctionnement de l'association.

Ces deux types de législation respectent la liberté syndicale, qui n'implique pas le mépris de la loi et s'accommodent aussi bien d'un contrôle *a priori* que d'un contrôle *a posteriori*.

La troisième catégorie comprend les législations qui subordonnent la constitution du syndicat à une autorisation préalable, qu'il s'agisse d'une autorisation administrative comme ce fut le cas dans la législation fasciste et dans celles qui en sont dérivées, ou de l'autorisation

d'une confédération syndicale à laquelle la loi reconnaît le monopole de l'investiture. Cette troisième catégorie de législations viole nettement le principe de la liberté syndicale, même si l'autorité administrative ou la confédération étaient tenues d'admettre le premier syndicat qui se constituerait et devait ensuite refuser tous ceux qui se présenteraient, du moins tant que le premier subsisterait encore.

Parfois, la législation admet la création libre d'associations professionnelles, mais leur refuse la personnalité syndicale, c'est-à-dire le droit de représenter les travailleurs lorsqu'elles n'ont pas été autorisées. Tel est le cas de la législation soviétique et celui de l'ancienne législation italienne, ainsi que des législations qui en dérivent. Cette disposition ne peut être considérée comme respectant la liberté syndicale. Ces associations professionnelles privées de tout caractère représentatif ne sont pas de véritables syndicats, pas plus que ne le seraient des associations consacrées à l'éducation professionnelle ou des confréries religieuses. Leur caractère professionnel ne leur donne pas le caractère syndical.

Il existe, il est vrai, des types intermédiaires, qui posent parfois des difficultés délicates. Tel est le cas des législations qui, tout en reconnaissant à tous les syndicats le droit de conclure des conventions collectives applicables à tous les membres, ne permettent à l'autorité publique d'en étendre le caractère obligatoire à toute une profession que si ces conventions ont été conclues par les syndicats représentatifs de cette profession. On admet que la liberté syndicale est alors sauvegardée. En serait-il de même si le droit de négociation, même au nom des membres, n'était accordé qu'aux organisations ouvrières les plus représentatives, c'est-à-dire groupant le plus grand nombre de membres? On touche ici à la limite et le Comité de la liberté syndicale qui aura à examiner ce cas déterminera en le tranchant la frontière exacte entre la liberté et l'absence de liberté.

La libre constitution des syndicats doit être complétée par des garanties contre une dissolution arbitraire. Dans les périodes troublées, il n'est pas rare de voir le gouvernement dissoudre une organisation syndicale soupçonnée à tort ou à raison d'hostilité au pouvoir. Cependant, il n'est pas possible d'écarter d'une manière totale la dissolution d'un syndicat: le syndicat peut cesser de remplir les conditions fixées par la loi ou poursuivre des activités que celle-ci n'autorise pas. Il arrive par exemple que les dirigeants d'un syndicat abusent de leur pouvoir soit pour en tirer des profits personnels, soit pour se maintenir sans limite à la tête d'une organisation qu'ils ne consultent plus. Mais il y a toujours danger à laisser ce pouvoir de dissolution sans contrôle à la disposition des autorités administratives. C'est pourquoi le Comité de la liberté syndicale recommande que le droit de dissolution soit confié à l'autorité judi-

ciaire ou du moins que la décision administrative puisse être l'objet d'un recours devant un tribunal. Même dans les périodes troublées, ce recours est toujours possible et constitue une précieuse garantie.

La liberté collective de former un syndicat doit être complétée par la liberté pour chaque ouvrier d'adhérer au syndicat qu'il a choisi ou de rester isolé et de n'adhérer à aucun syndicat. Cette liberté individuelle donne lieu à beaucoup moins de litiges; bien que la liberté du groupe repose sur la liberté des individus, celle-ci s'exerce plus facilement et éveille moins de suspicion.

C'est cependant ce problème de la libre adhésion que pose la clause de sécurité syndicale qui est parfois inscrite dans les conventions collectives. Cette clause assure le syndicat contre le risque de le voir délogé de la forte position qu'il occupe dans l'usine par l'embauchage progressif d'ouvriers non syndiqués. Au bout du compte, la convention collective ne reposerait sur aucune force ouvrière et deviendrait lettre morte. On stipule donc qu'aucun ouvrier ne peut être engagé s'il n'appartient pas au syndicat ou s'il ne s'engage pas à y adhérer dans un certain délai, tout au moins que les syndiqués bénéficieront d'un droit de priorité dans l'embauche. Lors de la discussion de la Convention de San-Francisco sur la liberté syndicale, on s'est refusé, après une longue discussion, à condamner une clause qui protège les intérêts ouvriers contre certaines manœuvres, bien que cette clause ne respecte pas d'une manière parfaite la liberté individuelle d'adhésion ou de non-adhésion. Le Comité de la liberté syndicale, lié par cette décision négative, ne pouvait pas condamner une pratique que la convention internationale tenait pour licite.

*

La liberté syndicale comporte un autre aspect, qui est celui du fonctionnement. Le syndicat doit pouvoir remplir sa tâche en toute liberté et accomplir tous les actes qui entrent dans son domaine.

La première condition de cette liberté de gestion consiste dans le droit de choisir en dehors de toute contrainte les représentants syndicaux. C'est le point qui a sans doute soulevé le plus de contestations. Parfois, l'autorité met tout simplement le syndicat sous l'administration d'un mandataire choisi par elle. Quelquefois, cette mesure est justifiée par le désordre des comptes ou par des malversations: on ne saurait y trouver une atteinte à la liberté syndicale. Mais la plupart du temps, la nomination d'un administrateur se produit en période de troubles, soit après un coup d'Etat ou une révolution, soit après une grève, et il arrive qu'on désigne à cette fonction un officier supérieur, bien peu qualifié pour traiter les problèmes sociaux ou même comptables. Manifestement, cette nomination a surtout pour objet de suspendre les activités syndicales ou tout au moins de les surveiller étroitement. C'est évidemment

une atteinte à la liberté syndicale qui doit être énergiquement condamnée. Il se peut que les administrateurs du syndicat aient exercé une activité subversive ou tout au moins une activité politique et qu'ils aient entraîné le syndicat dans leur sillage. Cette circonstance ne permet pas de porter atteinte à la liberté de gestion. Si les actes politiques des dirigeants syndicaux tombent sous le coup de la loi, ainsi que c'est le cas pour des actes insurrectionnels, ils en répondent devant les tribunaux et peuvent être poursuivis, arrêtés, condamnés, mais le syndicat ne peut pas être entraîné dans cette répression, pourvu qu'il continue à être le siège d'une activité professionnelle. Par contre, si l'action politique a entièrement perverti l'organisation, au point qu'elle ne poursuive plus l'objet de défense ouvrière qui est légalement le sien et qu'elle soit entièrement envahie par l'activité politique, la question peut se poser de savoir si l'autorité ne serait pas en droit d'intervenir. Une distinction est ici nécessaire. S'il s'agit de subversion ou d'insurrection, d'une manière générale d'actes interdits par la loi et qui envahissent le champ d'action du syndicat, on peut soutenir que l'autorité publique est en droit de requérir du tribunal compétent la dissolution d'un syndicat qui a dévié de son but. Dans la série des cas examinés par le comité, je ne trouve aucun exemple de cette intervention des tribunaux. Les gouvernements ont en général procédé *ab irato* par des voies autoritaires, la plupart du temps arbitraires ou à la faveur de l'état de siège: ces procédés sont évidemment contraires à la liberté syndicale.

Dans d'autres cas d'activité politique, le syndicat respecte la loi; il n'accomplit aucun acte délictueux. Il adhère à un parti politique, par exemple en Angleterre au Labour Party; il intervient dans les élections ou dans les discussions parlementaires. Cette action n'est pas professionnelle et la loi peut l'interdire, tout au moins quand elle devient assez importante pour devenir l'un des objets principaux de l'activité syndicale et qu'il ne s'agit pas d'un acte occasionnel. Dans beaucoup de pays européens, aucune interdiction n'est édictée et les syndicats exercent normalement leur activité politique. La Conférence internationale du travail a, en juin 1952, adopté une résolution présentée par le groupe ouvrier qui a admis dans une certaine mesure cette pratique. Elle déclare que « la mission fondamentale et permanente du mouvement syndical est le progrès économique et social des travailleurs ». Mais elle admet aussi que pour poursuivre ce but, les syndicats peuvent, en se conformant à leur loi nationale et en vertu d'une décision de leurs membres, adhérer à un parti politique et mener une action conforme à la Constitution, pourvu qu'ils continuent à assumer leur tâche propre de défense professionnelle. De même, le Comité de la liberté syndicale a admis sans difficulté que les syndicats acceptent de s'associer à l'activité du gouvernement pour l'examen des problèmes

économiques et sociaux ou même pour la gestion de services publics qui s'y rapportent. Il y a cependant une limite à cette association: il ne faut pas qu'elle ait pour résultat de faire disparaître la personnalité et l'indépendance des syndicats et de les subordonner à l'Etat. Cette limite est, il faut le reconnaître, difficile à tracer, et dans certains cas concernant les pays de l'Est, sa détermination a posé des problèmes délicats. La sécurité sociale est gérée dans certains pays par des caisses dont les administrateurs sont élus au moins en majorité par les travailleurs; les syndicats y présentent naturellement des candidats et y exercent une influence prépondérante: la désignation par élection évite cependant toute atteinte à la liberté syndicale. Au contraire, dans d'autres, la gestion est confiée directement aux syndicats, sous l'autorité et le contrôle du gouvernement: cette intégration dans une hiérarchie administrative entraîne nécessairement une certaine subordination de l'organisation syndicale et un droit de regard de l'autorité publique; son indépendance n'est plus respectée.

La liberté du choix des dirigeants implique un autre aspect: c'est la possibilité de désigner ceux que l'on juge les plus aptes et de la manière que l'on juge la plus convenable. La procédure de l'élection appartient aux syndicats: la loi comme la convention internationale posent le principe de la liberté; mais c'est aux syndicats qu'il appartient de le mettre en œuvre. Le Comité de la liberté syndicale a apprécié avec sérénité les décrets d'un gouvernement qui déterminaient la procédure de ces élections. A plus forte raison a-t-il jugé inadmissible une décision qui fixerait les conditions d'éligibilité, éliminant les candidats sur lesquels aurait pu se porter la préférence du syndicat.

Ici, il faut noter un conflit souvent embarrassant entre les prérogatives de la souveraineté et celles de la liberté. Ainsi, le gouvernement peut-il refuser l'accès d'un territoire à celui qu'un syndicat aurait mis à sa tête? Le comité l'a admis: l'autorité publique tient de sa souveraineté le droit d'expulser un étranger et par conséquent de lui refuser l'accès du territoire.

Le cas le plus fréquent est celui de l'arrestation des dirigeants syndicalistes. Elle entraîne la paralysie du syndicat et l'exclusion des personnes arrêtées de toute fonction syndicale au moins pendant la durée de leur détention. On ne saurait cependant admettre une sorte d'immunité qui mettrait les administrateurs ouvriers à l'abri des lois pénales, et le comité n'a pas hésité à déclarer qu'un dirigeant syndical restait soumis au droit commun, même quand le délit reproché avait un caractère politique, tel que l'activité subversive, la reconstitution d'une association dissoute, le complot contre la sûreté de l'Etat. Très souvent, les griefs qui ont motivé l'arrestation sont contestés par les plaignants, selon lesquels la mesure prise ne vise qu'à empêcher le fonctionnement du syndicat

ou tout au moins un détournement de son action qui le subordonnerait au gouvernement. Si aucune preuve n'est fournie par le plaignant, la dénégalation de l'Etat incriminé règle le problème. Mais le comité a toujours tenté d'obtenir le plus de garantie possible. Il demande au gouvernement de faire connaître les faits qui ont entraîné l'arrestation et de soumettre le plus rapidement possible le détenu au jugement du tribunal compétent. Il insiste pour connaître le résultat de l'instance. Il est arrivé bien souvent que cette insistance ait entraîné l'acquiescement ou la libération du syndicaliste poursuivi ou qu'une mesure de grâce arrête l'exécution d'une peine capitale. On a pu ainsi, sans prononcer d'appréciation sévère, impossible à défaut de preuve certaine, obtenir une détente dans les relations entre le gouvernement et les syndicats et un fonctionnement normal de ceux-ci.

Les organes librement choisis, le syndicat doit ensuite pouvoir remplir sa fonction qui est de défendre les intérêts professionnels de ses membres. Toute intervention gouvernementale est condamnée, telle qu'une surveillance de la comptabilité, l'assistance de la police ou d'inspecteurs du travail aux réunions syndicales, le contrôle de l'emploi des fonds syndicaux. De même, le comité, se fondant sur les dispositions de la convention de 1948, a condamné les mesures qui empêchent la formation de fédérations ou de confédérations nationales et l'adhésion à des organisations internationales.

Un attribut essentiel de la personnalité syndicale est la négociation de conventions collectives du travail. Un organisme qui n'a pas ce droit n'est pas un véritable syndicat, et si ce droit est subordonné à l'agrément du gouvernement, la liberté syndicale n'est pas reconnue. La convention conclue par le syndicat ne s'applique qu'à ses membres présents ou futurs et aux patrons ou aux syndicats patronaux qui l'ont souscrite. Mais des lois récentes permettent au gouvernement d'étendre le bénéfice de ces conventions à toute une industrie dans une région ou même sur tout le territoire. Cette intervention gouvernementale ne porte aucune atteinte à la liberté syndicale, car elle se produit justement dans un domaine où l'organisation syndicale n'a plus de pouvoir.

A l'inverse du droit de négociation, le droit de grève n'est pas inscrit dans les conventions internationales. Il est généralement reconnu au moins en fait, sous quelques réserves: exclusion du droit de grève de l'armée, de la police, souvent des services essentiels à la subsistance de la population, proclamation de l'illégalité d'une grève étrangère à la défense professionnelle ou déclarée sans respecter les procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage prévues par la loi. Mais cette reconnaissance relève uniquement de la loi interne et échappe à la convention internationale. Il est fréquent cependant que les problèmes de liberté syndicale soient liés étroitement à ceux de la grève et que les mesures prises pour empê-

cher une grève illégale comportent une entrave à la liberté syndicale. Dans ce cas, le comité se reconnaît le droit d'intervention.

L'action syndicale emploie encore d'autres moyens qui peuvent la mettre en conflit avec l'autorité publique: tels sont les réunions publiques et privées, les manifestations, les piquets de grève, les articles de journaux. Leur emploi à la défense des intérêts professionnels est en principe normal et légitime, dans la mesure où il ne trouble pas l'ordre public. C'est ainsi que les réunions peuvent être tenues librement dans les locaux syndicaux, même sans autorisation préalable et en dehors de toute intervention de la police ou d'une autorité quelconque. Si la réunion est tenue en dehors des locaux syndicaux, si elle est ouverte non seulement aux syndiqués ou aux professionnels, mais à tous, l'autorité compétente peut estimer qu'elle est susceptible de troubler l'ordre public et l'interdire ou subordonner sa tenue à l'observation de certaines précautions. La police peut prescrire le déplacement de piquets de grève qui gênent la circulation publique. Les manifestations sur la voie publique peuvent être subordonnées à autorisation et être interdites si elles menacent l'ordre. Le libre emploi de la presse à des fins professionnelles est licite, mais reste soumis aux dispositions de droit commun. La diffamation, l'excitation à des actes répréhensibles, une incitation à la révolte entraînent la rigueur des lois et, le cas échéant, les journaux peuvent être saisis, suspendus, interdits, mais ils ne pourraient l'être s'ils s'étaient bornés à défendre les intérêts professionnels, même avec la plus extrême vigueur.

Le principe qui se dégage de cette casuistique est beaucoup plus simple que l'application. La liberté des syndicats est garantie dans le cadre de leur action professionnelle. Il n'est plus question de liberté quand l'action déborde ce cadre et c'est alors le droit commun qui devient applicable.

*

Quand le comité a réuni tous les éléments du cas, il formule une conclusion.

Si la plainte n'est pas fondée ou si la preuve des faits allégués n'est pas apportée, le comité propose au Conseil d'administration de décider que l'affaire n'appelle pas un plus ample examen. Il en est de même si la situation a été rectifiée, soit spontanément, soit à la suite de la plainte, par l'Etat intéressé. Mais le rapport ne se borne pas à la sécheresse de cette conclusion: il discute les allégations et les réponses et précise ce qui est contraire à la liberté syndicale et ce qui est compatible avec elle.

Le comité se prononce sur les allégations qui sont fondées et prouvées, en déterminant les points sur lesquels la liberté syndicale n'a pas été respectée. Il est ainsi amené à rectifier les principes posés par la plainte et parfois à déclarer que les actes de l'Etat

incriminé sont corrects à certains égards et ne méritent critique qu'à un point de vue qui n'est pas celui du plaignant.

Ainsi, le rapport dit «le droit», et cette formulation juridique constitue la principale sanction. La définition de la liberté syndicale et l'appréciation des actes incriminés font connaître à l'Etat intéressé les limites dans lesquelles il doit agir. Souvent, on précise les mesures qui doivent être prises pour que la liberté syndicale soit respectée et ces conseils adressés à l'Etat permettent de redresser pour l'avenir une pratique défectueuse. Ils n'ont d'ailleurs jamais de caractère impératif; ni le comité ni le Conseil d'administration n'ont qualité pour donner des ordres, mais seulement pour apporter aide et conseil.

Dans quelques cas, l'Etat incriminé s'est dérobé à la procédure et n'a pas répondu aux questions qui lui étaient posées. On décide alors de saisir le Comité d'investigation, qui ne peut connaître des faits que si l'Etat accepte de discuter devant lui. Lorsqu'on en est venu à cette extrémité, on s'est heurté à un refus ou au silence. Le Conseil d'administration a alors décidé de publier la plainte et les éléments qui ont pu être recueillis et qu'il appartient dès lors à l'opinion mondiale d'apprécier. C'est la seule sanction dont dispose le Conseil d'administration. Elle n'est certainement pas très sévère, mais elle n'est pas dépourvue de quelque efficacité. Elle a généralement conduit l'Etat sinon à adopter une attitude parfaitement correcte, du moins à atténuer sa politique dans un sens plus libéral, au moins au bout d'un certain délai.

On ne saurait voir dans le Comité de la liberté syndicale une sorte de juridiction répressive. Il ne dispose d'aucun pouvoir à cet effet, et s'il y prétendait, il est probable que cette répression n'aurait aucun résultat utile. Son rôle est celui d'un conciliateur et d'un conseiller. Dans cette mesure, et dans cette mesure seulement, il peut exercer une influence favorable et contribuer à la défense et à la consolidation de la liberté syndicale.

Le 40^e anniversaire de l'O. I. T.

Par *Jean Möri*

La 43^e session de la Conférence internationale du travail, qui s'est tenue en juin dernier à Genève, coïncida avec le 40^e anniversaire de l'O. I. T.

Cet événement fut commémoré solennellement au cours d'une réunion spéciale tenue le 15 juin. Des discours ont été prononcés par MM. Holenstein, représentant du gouvernement suisse; Barboza-Carneiro, président du Conseil d'administration du B. I. T.; ainsi que par les représentants des groupes employeurs et travailleurs,