

David Tajgman
et
Karen Curtis

Guide pratique de la liberté syndicale

**Normes, principes et procédures
de l'Organisation internationale du Travail**



Bureau international du Travail
Genève

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Tajgman, D.; Curtis, K.

Guide pratique de la liberté syndicale

Genève, Bureau international du Travail, 2000

Guide, liberté syndicale, droits syndicaux, Convention de l'OIT,
Recommandation de l'OIT, commentaire, ratification, application. 04.02.2

ISBN 92-2-210837-X

Publié aussi en anglais: *Freedom of association: A user's guide*
(ISBN 92-2110837-6), Genève, 2000

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Table des matières

ix *Préface*

x *Termes et abréviations utilisés*

xi *Citations*

xi *Références*

1 Procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale

- 1 Système de contrôle régulier
- 2 Mécanismes spéciaux de contrôle
- 3 Bureau international du Travail
- 4 Présentation du guide

5 PARTIE 1 · Impact des normes et principes de la liberté syndicale

5 1.1 Introduction

6 1.2 Libertés civiles

- 6 Droit à la liberté et à la sécurité de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires
- 9 Liberté d'opinion et d'expression
- 10 Liberté de réunion
- 12 Protection des locaux et des biens des syndicats
- 12 Autres considérations

14 1.3 Droit d'organisation

- 14 Pas de distinction entre les travailleurs
- 17 Pas d'autorisation préalable
- 19 Liberté de choix de l'affiliation

22 1.4 Règlement des différends

- 22 Droit de grève
- 24 Mécanismes de règlement utilisés pour certaines catégories de travailleurs
- 26 Service minimum négocié
- 27 Objectifs, méthodes et conditions préalables

29 1.5 Ingérence de l'Etat

- 29 Dissolution ou suspension d'organisations
- 31 Respect de la législation nationale

31	Ingérence dans la constitution de fédérations
32	Restrictions à l'affiliation internationale
33	Ingérence dans l'élaboration des statuts et règlements d'une organisation
35	Absence de protection contre les actes d'ingérence
37	1.6 Discrimination antisyndicale
37	Quelle protection?
39	1.7 Négociation collective
39	Restrictions
40	Extension
42	Reconnaissance des syndicats
44	1.8 Consultation
44	Principe de la consultation
46	1.9 Facilités pour les représentants des travailleurs
49	PARTIE 2 · Choix des procédures permettant de faire respecter les normes et principes de la liberté syndicale
49	2.1 Exigences communes aux différentes procédures
49	Etablissement des faits
51	Ratification
54	Choix du mécanisme de contrôle
55	2.2 Rapports au titre de l'article 19 sur les conventions non ratifiées et les recommandations
55	Rapports aux fins des études d'ensemble et rapports sur les obstacles à la ratification
57	2.3 Rapports et commentaires adressés à la commission d'experts
57	Commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs
58	Commission d'experts
59	Commission de la Conférence
61	2.4 Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale
61	Origine et mandat
62	2.5 Allégations portées à la connaissance du Comité de la liberté syndicale
62	Origine et mandat
62	Recevabilité
64	Conditions nécessaires pour l'examen de cas
67	Procédure accélérée: cas urgents et cas dans lesquels un gouvernement tarde à adresser ses observations
68	Contacts directs et contacts préliminaires
69	Audition des parties et examen des allégations
70	Conclusions et recommandations du CLS
71	Cas portés à l'attention de la CE et autres mesures de suivi

72	2.6 Réclamations présentées au titre de l'article 24
72	Allégations présentées par des organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs
72	Recevabilité
73	Examen
74	2.7 Plaintes déposées au titre de l'article 26
74	Allégations conduisant à la constitution d'une commission d'enquête
75	Commission d'enquête
76	Suivi du rapport de la commission
77	2.8 Assistance du Bureau international du Travail
77	Différents types d'assistance
77	Points à prendre en considération
78	Demandes d'assistance
81	Annexe 1 · Liste des ratifications par pays au 15 septembre 1999
87	Annexe 2 · Autres publications

Liste des figures

7	1. Libertés civiles: arrestation et détention
8	2. Libertés civiles: garanties judiciaires
11	3. Libertés civiles: ingérence dans le droit de réunion
18	4. Droit syndical: effectif minimum
20	5. Droit syndical: restrictions concernant certaines catégories de personnes
23	6. Règlement des différends: restrictions générales au droit de grève
25	7. Règlement des différends: services essentiels
29	8. Ingérence de l'Etat: garanties en cas d'intervention administrative
37	9. Discrimination antisyndicale: qualité de la protection
37	10. Discrimination antisyndicale: qualité de la procédure
43	11. Promotion de la négociation collective: représentation exclusive
51	12. Choix des procédures: mécanismes disponibles en cas de ratification ou de non-ratification
57	13. Contrôle régulier: commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs
60	14. Contrôle régulier: résultats recherchés et éléments à prendre en compte
64	15. Procédures du CLS: traitement des allégations et observations
66	16. Procédures du CLS et recours à l'échelle nationale
72	17. Réclamations au titre de l'article 24: conditions de recevabilité
74	18. Plaintes au titre de l'article 26: institution d'une commission d'enquête

Liste des tableaux

- | | | |
|-------|----|---|
| 14 | 1. | Droit d'organisation: conditions de base |
| 34 | 2. | Formes d'ingérence |
| 52-53 | 3. | Choix des procédures: caractéristiques des mécanismes de contrôle |
| 61 | 4. | Recours à la CIC |
| 63 | 5. | Procédures du CLS: recevabilité des plaintes |

Citations

Liste des références de citations tirées de la Constitution de l'OIT, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, et de conventions et recommandations internationales du travail. Les titres des conventions figurent à l'annexe 1.

- | | |
|------------|---|
| 14, 17, 19 | Convention n° 87, article 2 |
| 15 | Convention n° 87, article 9 |
| 22, 33 | Convention n° 87, article 3 1) et 2) |
| 29 | Convention n° 87, article 4 |
| 31 | Convention n° 87, article 8 1) et 2) |
| 31 | Convention n° 87, article 5 |
| 35 | Convention n° 98, article 2 1) |
| 35 | Convention n° 98, article 3 |
| 37 | Convention n° 98, article 1 1) |
| 38 | Convention n° 135, article 1 |
| 39 | Convention n° 98, article 4 |
| 44 | Recommandation n° 113, paragr. 1 1) et 4 |
| 46 | Convention n° 135, article 2 1) et 2) |
| 55 | Constitution de l'OIT, article 19 5) e) |
| 55 | Suivi de la Déclaration, section II (A), paragr. 1) et 2), et (B), paragr. 1) |
| 57 | Constitution de l'OIT, article 22 |
| 72 | Constitution de l'OIT, article 24 |
| 73 | Constitution de l'OIT, article 25 |
| 74 | Constitution de l'OIT, article 26 1), 2), 3), 4) |
| 75 | Constitution de l'OIT, article 28 |
| 76 | Constitution de l'OIT, article 29 2) |

Préface Que de cinquantenaires à célébrer pour la liberté syndicale en cette fin et en ce début de siècle et de millénaire.

Qu'on en juge: en 1948, adoption de la convention fondamentale en matière de liberté syndicale, à savoir la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical; en 1949, adoption de l'autre norme de base en ce domaine, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective; en 1950, institution de la procédure de l'Organisation internationale du Travail pour la protection des droits syndicaux; en 1951, création du Comité de la liberté syndicale.

Autant d'événements qui ont marqué de manière durable la vie de l'Organisation et, au-delà, l'existence et le développement des organisations d'employeurs et de travailleurs partout dans le monde.

Mais l'action de l'OIT en matière de liberté syndicale ne pourra s'étendre et s'approfondir que pour autant qu'elle soit connue, mieux connue qu'elle ne l'est aujourd'hui, des acteurs sociaux, tant au niveau national qu'international.

C'est la raison pour laquelle il nous a semblé utile, en cette période anniversaire, de compléter les publications du Bureau international du Travail dans le domaine de la liberté syndicale par un ouvrage qui présente une approche pédagogique des problèmes que soulèvent les normes et procédures de l'OIT en la matière.

Je sais gré à David Tajgman et à Karen Curtis d'avoir su, grâce à une recherche constante de clarté dans leur exposé, présenter de façon synthétique mais exhaustive non seulement les diverses procédures qui s'offrent aux mandants de l'OIT mais aussi les circonstances dans lesquelles ces mécanismes méritent d'être utilisés.

Cette publication didactique répond, je l'espère, à l'attente de ceux, nombreux, qui estiment que les études du BIT sur la liberté syndicale revêtaient jusqu'à maintenant un caractère si juridique que sa diffusion en était nécessairement limitée à un cercle étroit de spécialistes.

En tout cas, le présent ouvrage s'inscrit dans l'action permanente et soutenue de l'Organisation internationale du Travail et du Bureau international du Travail en faveur du respect universel des principes de la liberté syndicale. Qu'il contribue par une large diffusion et par un profond impact auprès des acteurs sociaux à ce que cette liberté fondamentale devienne une réalité pour tous, tel est le vœu que je formule avec force et conviction.

Bernard Gernigon,
*Chef du Service de la liberté syndicale,
Bureau international du Travail.*

Termes et abréviations utilisés

Plusieurs termes et dénominations dont il est fait très souvent mention ont été abrégés. Voici la liste de ces abréviations:

- La **CE** est la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (voir section 2.3, p. 57).
- Le **CLS** est le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (voir section 2.5, p. 62).
- La **CC** est la commission permanente de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (voir section 2.3, p. 57).
- Le **recueil** fait référence au *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*. Il est fait référence dans le présent guide aux recueils publiés en 1985 et 1996. Il s'agit de documents de référence essentiels, car ils rassemblent et résument les décisions importantes que le CLS a prises sur l'application, dans les cas dont il a été saisi, des principes de la liberté syndicale.
- La **CIC** renvoie à la Commission d'investigation et de conciliation de l'OIT en matière de liberté syndicale (voir section 2.4, p. 61).
- **L'étude d'ensemble** est le titre du rapport qu'établit la CE sur la base des rapports qui lui sont envoyés par les Etats Membres de l'OIT en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT (voir section 2.2, p. 55). Il est fait mention dans le présent guide des études d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective de 1985 et 1994. Ce sont des documents de référence de grande importance car ils exposent en détail les vues de la commission d'experts sur la signification et l'application des normes en matière de liberté syndicale.
- Le **RCE** est l'abréviation du *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*. Il s'agit du livre vert que la CE soumet chaque année à la Conférence internationale du Travail. Ces rapports annuels sont eux aussi importants puisqu'ils contiennent les observations formulées par la Commission à propos de l'application par les Etats Membres des conventions ratifiées, en particulier des conventions concernant la liberté syndicale. Pour un complément d'information, voir la partie 2.3, p. 57.
- Les **organes de contrôle** de l'application des normes internationales du travail sont, notamment, la commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale, la commission de la Conférence, la commission d'investigation et de conciliation, ainsi que les comités ad hoc et les commissions d'enquête institués pour examiner, respectivement, les réclamations présentées au titre de l'article 24 et les plaintes déposées au titre de l'article 26. Pour de plus amples explications, voir l'introduction ci-après.

Pour que ce guide soit utile à un large éventail de lecteurs, y ont été incluses un certain nombre de citations qui devraient leur permettre de mieux comprendre les appréciations des organes de contrôle sur certaines questions présentant une importance particulière. On y trouvera par conséquent des extraits ou des citations:

- *des conventions ou des recommandations internationales du travail en matière de liberté syndicale,*
- *des rapports des organes de contrôle,*
- *du Recueil de décisions et de principes du CLS,*
- *des études d'ensemble de la CE.*

Citations

- **Conventions ou recommandations concernant la liberté syndicale:** par exemple, «C. 87» signifie «convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948».
- **Rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations:** ces rapports sont publiés chaque année. «RCE 1994, Colombie, C. 98» signifie «Commentaires de la commission d'experts sur l'application par la Colombie de la convention n° 98 qui figurent dans son rapport de 1994». «RCE 1994, paragraphe 63» signifie «paragraphe 63 de la partie «Rapport général» du rapport de 1994 de la commission».
- **Recueil de décisions:** le recueil le plus récent des décisions du Comité de la liberté syndicale date de 1996. «Recueil, 1996, paragraphe 482» signifie «paragraphe 482 du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale* publié en 1996».
- **Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations:** à ce jour, six études d'ensemble ont été publiées sur la liberté syndicale et la négociation collective (1956, 1957, 1959, 1973, 1985 et 1994). «Etude d'ensemble de 1994, para. 100» signifie «paragraphe 100 de l'*Etude d'ensemble de la commission d'experts* publiée en 1994».
- **Décisions du Comité de la liberté syndicale:** les rapports du Comité de la liberté syndicale sont publiés au *Bulletin officiel* du BIT. «CLS, cas n° 1707, 294^e rapport, paragraphe 152» signifie «examen par le Comité de la liberté syndicale du cas n° 1707 figurant au paragraphe 152 du 294^e rapport du CLS».
- **Débats de la Commission de l'application des normes:** «CC 1993, C. 87 Canada» signifie «débat de la commission, pendant la Conférence internationale du Travail de 1993, sur l'application de la convention n° 87 par le Canada».

Références

Procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale

Système de contrôle régulier

L'influence pratique et l'impact des normes et principes de l'OIT en matière de liberté syndicale – de même que le recours aux procédures visant à en assurer l'application – sont tout à fait remarquables sur le plan de la jurisprudence internationale. L'objectif de ce guide est que ces normes, principes et procédures soient plus largement utilisés.

Les normes, principes et procédures ont été conçus:

- pour fournir une aide et des orientations aux pays qui s'efforcent d'instaurer la démocratie;
- pour obtenir la libération de syndicalistes ou de représentants d'organisations d'employeurs qui sont arrêtés ou détenus;
- pour défendre et garantir le droit des partenaires sociaux – les organisations d'employeurs et de travailleurs – de négocier collectivement les conditions d'emploi et toute autre question d'ordre professionnel;
- pour protéger les travailleurs contre toute discrimination liée à l'exercice de leurs droits syndicaux.

Les procédures et mécanismes de contrôle de l'OIT permettent d'atteindre ces objectifs. Dans un souci de clarté, nous avons choisi de présenter d'abord les organes de contrôle puis les normes et les principes de la liberté syndicale.

Le système de contrôle régulier suppose la ratification des conventions internationales du travail sur la liberté syndicale et découle de l'obligation qu'impose la Constitution de l'OIT de fournir des rapports périodiques sur l'application de ces conventions.

En ce qui concerne les principes de la liberté syndicale, une commission indépendante de 20 membres, la *Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CE)*:

- examine les rapports des gouvernements sur leur application des conventions concernant la liberté syndicale qu'ils ont ratifiées;
- reçoit les commentaires d'organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des conventions relatives à la liberté syndicale et en tient compte lorsqu'elle examine les rapports des gouvernements;

Mécanismes spéciaux de contrôle

- demande aux Etats qui n'appliquent pas pleinement les dispositions des instruments relatifs à la liberté syndicale de prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer.

La commission examine également les rapports de pays qui n'ont pas ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale, en particulier leur législation, leur pratique et les obstacles éventuels à la ratification de ces conventions.

La *Commission de l'application des normes* de la Conférence internationale du Travail (permanente et tripartite, elle rassemble des représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs et ceux de gouvernements des Etats Membres):

- est saisie du rapport de la CE;
- sur la base de ce rapport, examine en séance publique des cas individuels concernant la liberté syndicale;
- examine en séance publique la législation et la pratique des pays qui n'ont pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale et les éventuels obstacles à la ratification que ces pays ont signalés à la CE.

Les mécanismes spéciaux de contrôle offrent à l'échelle internationale plusieurs moyens de recours dans le cas d'allégations de violation des principes de la liberté syndicale. Chacun de ces mécanismes a ses caractéristiques et ses avantages mais tous requièrent la présentation d'une plainte.

Le *Conseil d'administration du BIT* intervient dans l'examen de tous les cas traités par ces mécanismes. Le rôle qu'il joue à cet égard est exposé en détail dans la partie 2 de ce guide.

Le *Comité de la liberté syndicale (CLS)* est un organe tripartite du Conseil d'administration composé de neuf membres.

- Des organisations d'employeurs ou de travailleurs portent à la connaissance du comité les violations des principes de la liberté syndicale qu'aurait commises un Etat Membre de l'OIT, que cet Etat ait ratifié ou non les conventions considérées.
- Le comité examine le cas à fond, en vue de son renvoi éventuel à la Commission d'investigation et de conciliation (CIC) (voir ci-dessous).
- Il formule des conclusions et des recommandations sur la base des informations qui lui ont été communiquées et demande aux gouvernements intéressés de prendre des mesures pour mettre en œuvre ces recommandations.
- Il soumet ses conclusions et recommandations au Conseil d'administration et, si le gouvernement a ratifié la convention sur la liberté syndicale applicable, il peut, à des fins de suivi, saisir du cas la commission d'experts.

La *Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (CIC)* est un organisme neutre composé de neuf personnalités indépendantes qui travaillent généralement par groupes de trois. La commission:

- examine les plaintes en violation de la liberté syndicale qui lui sont soumises par le Conseil d'administration;
- applique une procédure analogue à celle d'une commission d'enquête.

Une *commission d'enquête* peut être créée en tant qu'organe ad hoc pour examiner une plainte déposée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. Chaque commission:

- est composée, en règle générale, de trois experts indépendants de haut niveau;
- organise son travail en fonction des exigences du cas considéré;
- soumet ses conclusions sur des éléments factuels et ses recommandations au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Directeur général du BIT.

Une plainte donnant lieu à la constitution d'une commission d'enquête peut être portée devant la Cour internationale de justice si le gouvernement mis en cause ne tient pas compte des recommandations contenues dans le rapport de cette commission.

Le *Bureau international du Travail*, qui est le secrétariat de l'Organisation internationale du Travail, peut aussi être appelé à intervenir dans les cas examinés par les mécanismes de contrôle spéciaux:

- des fonctionnaires du BIT, au nom du Directeur général, peuvent effectuer des missions de *contacts directs* pour essayer de résoudre les difficultés que pose l'application des principes de la liberté syndicale;
- *des services consultatifs sans caractère officiel* peuvent être fournis par les bureaux extérieurs du BIT et par les services du siège à Genève;
- *une assistance technique*, utile pour l'application des principes de la liberté syndicale, notamment en ce qui concerne la négociation collective, et destinée à garantir de bonnes relations professionnelles, a souvent été fournie par le Bureau.

Bureau international du Travail

Présentation du guide

La partie 1 passe brièvement en revue les normes et principes de la liberté syndicale et indique quel est leur incidence dans la pratique. La partie 2 revient plus en détail et plus concrètement sur les procédures et les organes mentionnés dans la partie 1 et indique comment y recourir pour garantir l'application et la promotion de la liberté syndicale.

On s'est efforcé ici d'exposer les normes, les principes et les procédures de la liberté syndicale d'une façon qui soit utile au profane, tout en rendant fidèlement compte des appréciations des organes de contrôle. Plusieurs moyens ont été utilisés à cette fin:

- des *graphiques* qui illustrent certaines des procédures suivies par les organes de contrôle en vue de l'application des principes de la liberté syndicale;
- des *figures* qui précisent les obligations découlant de certains de ces principes. Ces figures servent à déterminer si une situation donnée constitue une violation des principes de la liberté syndicale et s'il convient de saisir les organes de contrôle. Elles indiquent aussi comment constituer un dossier en vue de la présentation d'un cas. Les questions qui figurent dans les cases colorées sont essentielles et doivent être lues avec attention. Les déclarations des organes de contrôle qui figurent dans les cases sur fond blanc apportent des éclaircissements sur certains principes importants;
- des *tableaux* qui résument les procédures les plus importantes à suivre pour mettre en application les principes de la liberté syndicale;
- des *extraits* des instruments internationaux pertinents (voir la liste de ces instruments à la page viii), ou des citations tirées de conclusions ou recommandations d'organes de contrôle;
- de *brefs exposés des faits* à l'origine de cas ayant fait l'objet d'une décision des organes de contrôle, afin de mieux comprendre les principes de la liberté syndicale.

Dans ce guide, on cherche à exposer, aussi clairement que possible, les principes de base de la liberté syndicale. Le BIT a publié d'autres ouvrages qu'il convient de lire pour saisir toute la portée de ces principes et des procédures relatives à la liberté syndicale. La liste de ces publications figure à l'annexe 2.

PARTIE 1

Impact des normes et principes de la liberté syndicale

1.1 Introduction

Les principes de la liberté syndicale ont été progressivement élaborés par les organes de contrôle de l'OIT au cours des cinquante dernières années. Les organes suivants veillent à l'application de ces principes:

- le CLS a exposé ses recommandations et conclusions dans plus de 2000 cas solidement documentés;
- la CE, dans une perspective générale, examine les rapports dans lesquels les pays ayant ratifié les conventions internationales du travail sur la liberté syndicale indiquent la manière dont ces conventions sont appliquées, ainsi que ceux de pays qui n'ont pas ratifié ces conventions et qui font état des difficultés entravant leur ratification;
- le tripartisme joue un rôle dans l'application des normes et des principes de la liberté syndicale: dans le cadre de débats en séance publique qui ont lieu tous les ans en juin, pendant la Conférence internationale du Travail, la commission de la Conférence examine entre autres des cas de violation de la liberté syndicale;
- plusieurs commissions d'enquête, ainsi que la commission d'investigation et de conciliation, ont traité un certain nombre de cas ayant un grand retentissement.

Ainsi, l'application des normes et principes de la liberté syndicale a eu un impact: des lois ont été modifiées, des prisonniers ont été libérés et l'exercice du droit syndical ou du droit à la négociation collective s'est étendu.

Les résultats de cette application sont examinés dans la partie 1. On y montre comment les normes et principes de la liberté syndicale ont permis, dans des situations concrètes, de garantir la liberté syndicale et comment les organes de contrôle ont pu être utilisés à cette fin.

1.2 Libertés civiles

L'OIT et ses organes de contrôle ont signalé à maintes reprises le lien essentiel qui existe entre les droits syndicaux des organisations d'employeurs et de travailleurs et les libertés civiles: pour qu'elles fonctionnent normalement, ces organisations doivent être en mesure de mener leurs activités dans un climat de liberté et de sécurité. Ainsi, le droit syndical, même s'il est reconnu par la loi, n'existe pas en pratique dans les cas suivants:

- lorsque l'Etat arrête et emprisonne arbitrairement des dirigeants syndicaux;
- lorsque les biens d'organisations sont confisqués sans décision judiciaire;
- lorsque des particuliers peuvent en toute impunité menacer physiquement des syndicalistes.

La protection que doit assurer l'Etat contre ce type de menaces – en ce qui concerne l'exercice de la liberté syndicale – constitue un droit de l'homme dont on peut exiger le respect par l'intermédiaire de l'OIT.

En 1970, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles. Cette résolution énumère des droits fondamentaux considérés comme essentiels pour l'exercice de la liberté syndicale.

Droit à la liberté et à la sécurité de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires

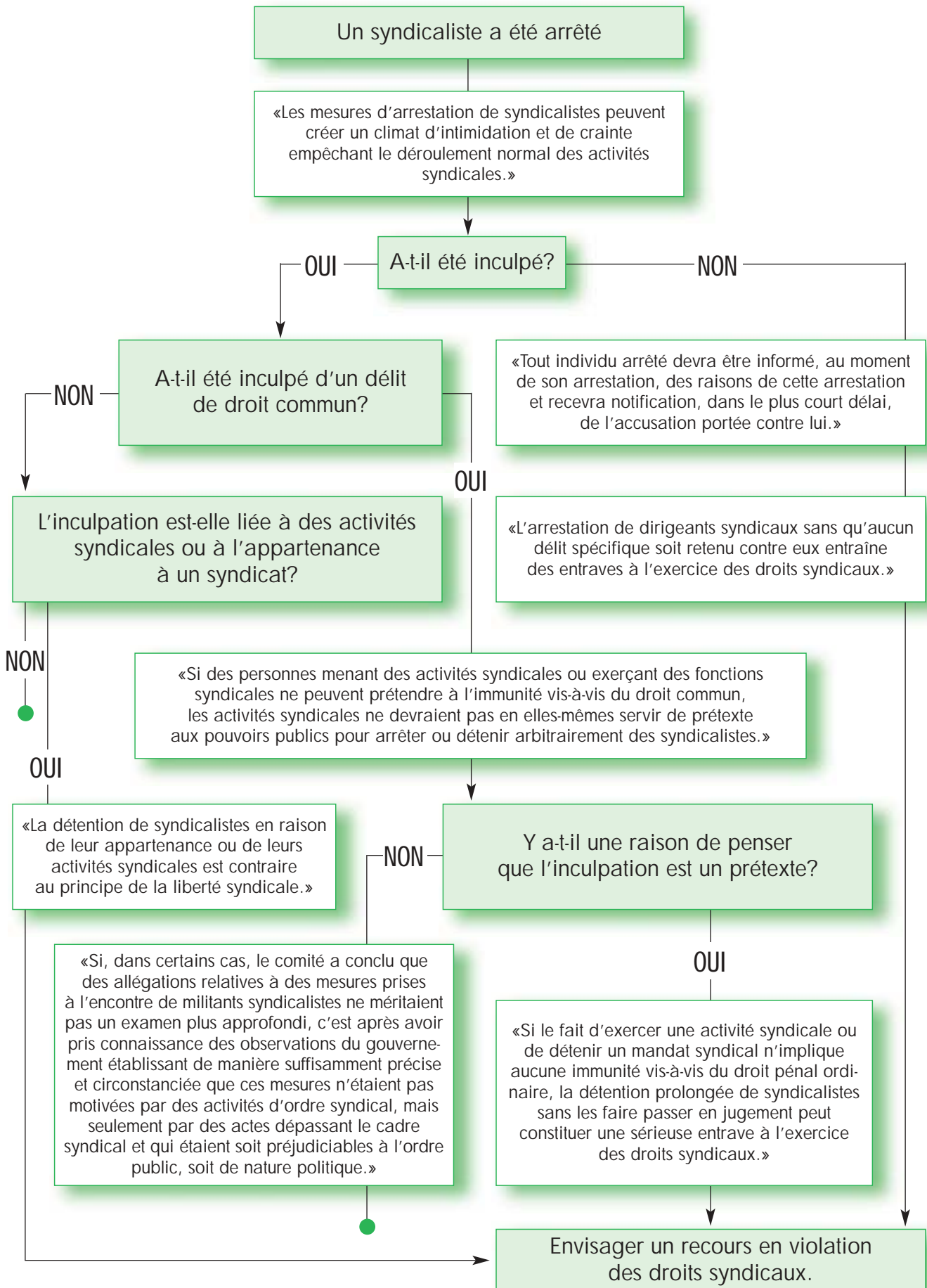
La libération de syndicalistes arrêtés ou détenus – victimes parfois de mauvais traitements ou de tortures – est l'exemple le plus manifeste du succès de l'action de l'OIT en faveur des droits de l'homme.

Les principes de la liberté syndicale obligent l'Etat à respecter des droits syndicaux, entre autres celui de mener les activités syndicales de base. Les arrestations ou les détentions arbitraires, les menaces physiques, les agressions ou les «disparitions» constituent des atteintes à l'exercice de ces droits. Lorsque des dirigeants syndicaux, des syndicalistes de base ou des personnes sur le point de fonder un syndicat sont arrêtés:

- les garanties et procédures prévues par la loi doivent être respectées: les syndicalistes doivent pouvoir être représentés en justice;
- ils ne peuvent être arrêtés ou détenus pour avoir exercé des activités syndicales licites;
- leur inculpation pour un délit de droit commun ne saurait servir de prétexte pour interdire l'association.

La figure 1 résume ces droits fondamentaux.

Figure 1. Libertés civiles: arrestation et détention



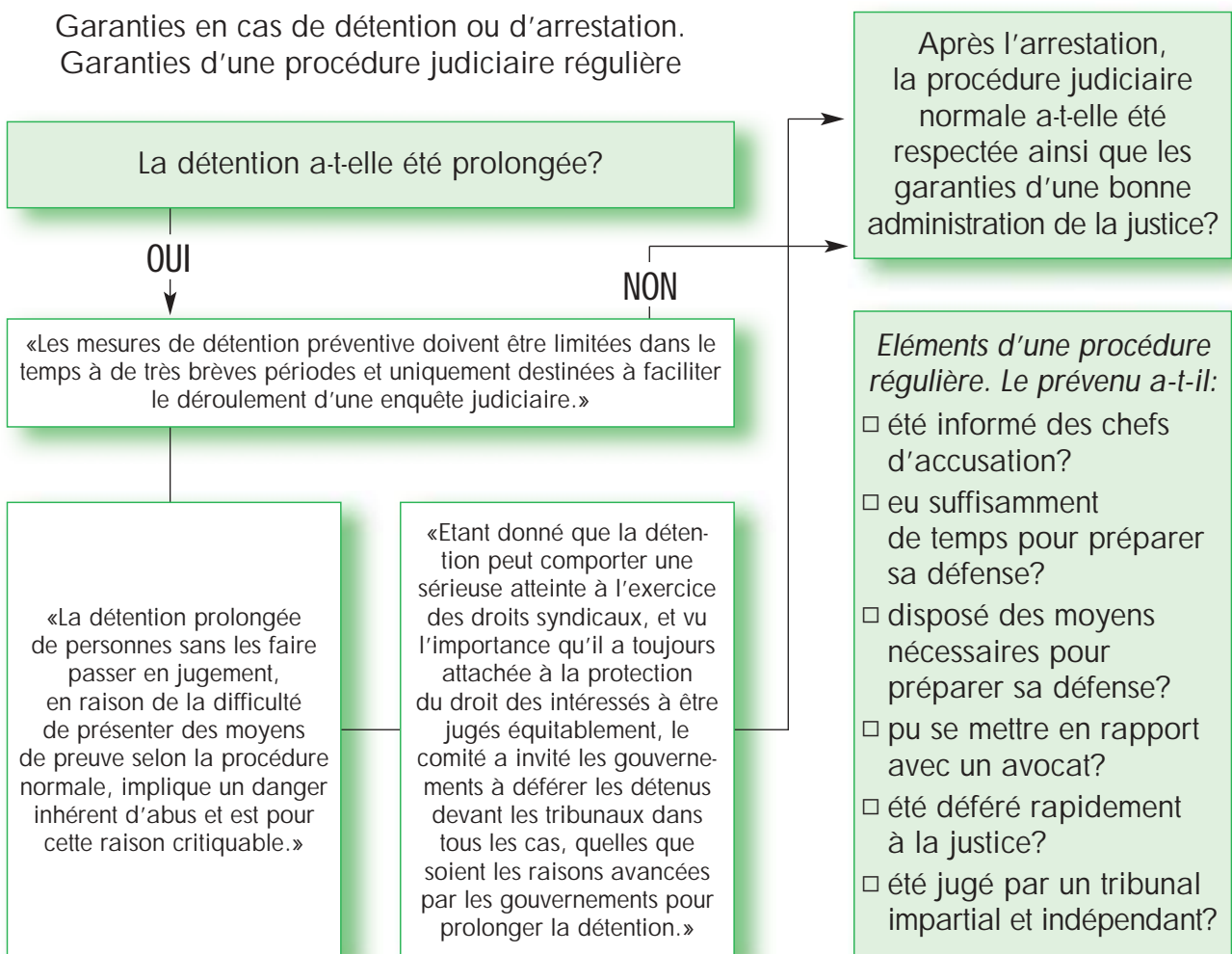
Recueil 1996, paragr. 76; Recueil 1996, paragr. 95; Recueil 1996, paragr. 82; Recueil 1996, paragr. 83; Recueil 1996, paragr. 72; Recueil 1996, paragr. 115; Recueil 1996, paragr. 91 (voir également paragr. 111 et 114).

Après une mesure d'arrestation ou de détention – quel qu'en soit le motif –, les syndicalistes ont droit à un jugement équitable et aux garanties d'une procédure régulière (figure 2).

“ Tout syndicaliste prévenu doit jouir **d'une présomption d'innocence** tant que sa culpabilité n'est pas prouvée légalement à l'issue d'un procès **public** au cours duquel il **a toutes les garanties nécessaires à sa défense.** ”

Recueil 1996, paragr. 117.

Figure 2. Libertés civiles: garanties judiciaires



Recueil 1996, paragr. 87, 92 et 90.

Les principes de la liberté syndicale comportent l'obligation de garantir une procédure régulière, notamment dans les cas suivants:

- arrestation ou détention;
- situations justifiant une enquête, telles que la disparition de syndicalistes;
- confiscation de biens;
- perquisition de locaux syndicaux;
- restrictions imposées à la publication de documents;
- lorsqu'une autorité administrative a dissous ou suspendu une association.

Les cas d'agression physique, de disparition, voire d'assassinat de syndicalistes portent gravement atteinte à l'exercice des droits syndicaux:

- il ne peut être toléré que l'Etat puisse participer à de tels actes;
- que l'Etat ait été directement impliqué ou non dans ces actes, il devrait être procédé à une enquête judiciaire indépendante pour établir les faits;
- les auteurs de ces actes devraient être sanctionnés et les récidives empêchées.

L'Etat ne devrait pas rester passif ni permettre que des personnes ou des groupes de personnes menacent la vie, la sécurité et l'intégrité physique ou morale d'autrui.

La résolution de 1970 susmentionnée insiste, en particulier, sur la liberté d'opinion, 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.

En ce qui concerne la publication d'informations:

- l'autorisation de publier des informations ne devrait pas être laissée à la discrétion des autorités;
- dans la pratique, cette autorisation ne devrait pas être un moyen de contrôle préalable sur les sujets traités dans la publication;
- toute demande d'autorisation devrait être traitée rapidement;
- d'éventuels droits de publication ou dépôts de garanties ne devraient pas avoir pour effet de limiter la diffusion d'informations.

Le retrait administratif d'une autorisation et le contrôle des imprimeries ou de l'approvisionnement en papier devraient être subordonnés à un contrôle juridictionnel.

Les organes de contrôle ont donné un sens large à la notion de liberté d'expression des syndicats.

Liberté d'opinion et d'expression

“ **La crainte** des autorités de voir un journal syndical servir à des fins politiques étrangères aux activités syndicales, ou, du moins, dépassant largement le cadre normal de celles-ci, n’est pas une raison suffisante pour refuser l’autorisation de paraître à un tel journal. ”
Toutefois,

“ ce n’est que dans la mesure où les organisations syndicales prendront soin de ne pas conférer à leurs revendications professionnelles un caractère **nettement** politique qu’elles pourront légitimement prétendre à ce qu’il ne soit pas porté atteinte à leurs activités. ”

Recueil 1996, paragr. 160 et 164.

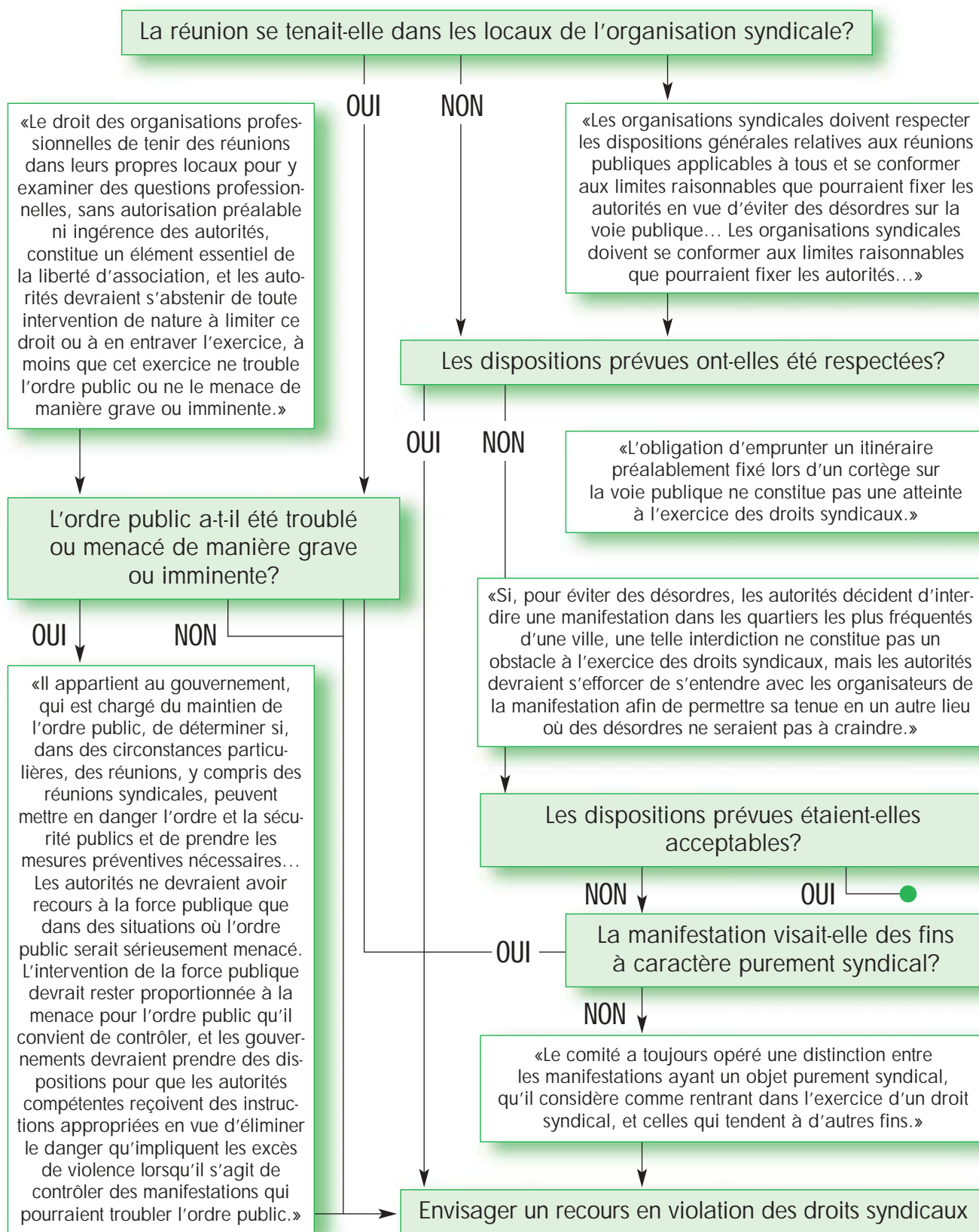
L’Etat ne doit pas non plus s’immiscer dans l’échange d’informations. Les actes suivants peuvent être incompatibles avec le libre exercice des droits syndicaux et des libertés civiles:

- la violation de la correspondance;
- la surveillance des activités syndicales des travailleurs;
- toute ingérence dans les réunions syndicales et dans l’exercice de la liberté de parole.

Liberté de réunion

En ce qui concerne l’exercice du droit de réunion, il arrive que les pouvoirs publics interdisent des réunions ou des manifestations ou, sous prétexte de maintenir l’ordre public, dispersent une réunion qui se déroulait de façon pacifique. La figure 3 permet de déterminer les cas dans lesquels le droit de réunion est enfreint.

Figure 3. Libertés civiles: ingérence dans le droit de réunion



Recueil 1996, paragr. 141, 142; Recueil 1996, paragr. 145; Recueil 1996, paragr. 136; Recueil 1996, paragr. 133; Recueil 1996, paragr. 143 et 137; Recueil 1996, paragr. 130.

Protection des locaux et des biens des syndicats

Les locaux syndicaux ne peuvent faire l'objet d'une perquisition que sur mandat de l'autorité judiciaire, lorsque celle-ci est fondée à croire qu'on trouvera dans ces locaux des preuves justifiant des poursuites au pénal:

- la perquisition doit se limiter aux objectifs qui ont motivé la délivrance du mandat;
- un contrôle judiciaire est nécessaire pour toute perquisition que pourraient effectuer les autorités au domicile de syndicalistes, sur les lieux de travail, etc.

La commission d'experts a noté avec satisfaction, en ce qui concerne les recommandations formulées par une commission d'enquête du BIT, que les biens expropriés appartenant à des dirigeants d'une organisation d'employeurs leur avaient été restitués.

RCE 1992, C. 87, Nicaragua.

Autres considérations

Les gouvernements ne peuvent évoquer l'«**état d'exception**» dans le but de déroger aux principes de la liberté syndicale ou de passer outre les libertés civiles.

“ Les organes de contrôle ont «souligné que les conventions sur la liberté syndicale ne contiennent pas de dispositions permettant d'invoquer l'état d'exception pour motiver une dérogation aux obligations découlant des conventions aux termes de celles-ci ou une suspension de leur application. ”

Recueil 1996, paragr. 186.

Ainsi:

- des restrictions au droit de grève,
 - la détention ou l'arrestation de syndicalistes,
 - une législation visant à empêcher les troubles sociaux et à garantir l'ordre public, mais utilisée à l'encontre de travailleurs exerçant leurs droits syndicaux légitimes,
 - un procès en cour martiale,
 - des restrictions aux réunions syndicales,
 - des restrictions imposées à des publications,
 - la suspension ou la dissolution d'associations par décision administrative,
 - la proclamation d'une loi martiale portant atteinte à la liberté syndicale,
 - la fixation ou la modification unilatérales des conditions d'emploi,
- peuvent être contraires aux principes de la liberté syndicale, même si ces mesures sont prises au nom d'un «état d'exception».

Dans un cas où les droits syndicaux avaient fait l'objet de restrictions durant un état de siège, le Comité de la liberté syndicale, tout en notant que l'état de siège avait été levé, a demandé au gouvernement de réparer tout préjudice que cet état de siège aurait pu entraîner pour les syndicalistes et de s'assurer que tous ceux qui auraient pu être licenciés en raison de leurs activités syndicales soient réintégrés dans leur poste de travail.

Bolivie, 306^e rapport, cas n° 1831, paragr. 151.

Il est parfois difficile de distinguer les questions de nature **purement politique** de celles qui ont trait à la liberté syndicale.

“ Les questions politiques ne mettant pas en cause l'exercice des droits syndicaux échappent à la compétence du Comité de la liberté syndicale. Il est arrivé que le comité se déclare incompétent pour connaître d'une plainte dans la mesure où les faits qui auraient déterminé le dépôt de cette plainte pouvaient avoir été des actes subversifs [...] au même titre, il est incompétent pour connaître des questions politiques qu'un gouvernement pourrait évoquer dans sa réponse. ”

Mais,

“ des mesures qui, bien qu'étant de nature politique et n'ayant pas pour but de restreindre les droits syndicaux comme tels, risquent néanmoins d'être appliquées de telle manière que l'exercice de ces droits soit affecté. ”

Recueil 1996, paragr. 202 et 204.

Il convient donc de garder ces éléments à l'esprit avant de consacrer des ressources à l'examen de cas qui pourraient être de nature purement politique et sans incidence sur l'exercice de la liberté syndicale.

1.3 Droit d'organisation

La commission d'experts estime que la liberté de constituer des organisations est le plus important des droits syndicaux. Sans elle, les autres garanties prévues dans les conventions n^{os} 87 et 98 seraient sans effet, cette liberté dépend de trois conditions:

- qu'aucune distinction ne soit faite entre les personnes qui jouissent du droit syndical;
- qu'aucune autorisation préalable ne soit nécessaire pour constituer des organisations;
- que l'on puisse s'affilier à l'organisation de son choix.

Le tableau 1 résume les conditions de base du droit d'organisation.

Tableau 1. Droit d'organisation: conditions de base

Pas de distinction entre les travailleurs	Aucune autorisation préalable	Liberté de s'affilier à l'organisation de son choix
<ul style="list-style-type: none">■ S'applique à toutes les catégories de travailleurs et d'employeurs.■ Aucune distinction ne doit être établie sur la base de la profession, du sexe, de la couleur, de la race, de la croyance, de la nationalité ou de l'opinion politique.■ Exception: les membres des forces armées et de la police, dont les droits sont définis par l'Etat.	<p>Les conditions requises pour la constitution et le fonctionnement des organisations ne doivent pas entraver la liberté syndicale.</p>	<p>Les règles et les pratiques ne devraient pas porter indûment atteinte:</p> <ul style="list-style-type: none">■ à la structure et à la composition de l'organisation;■ au pluralisme syndical;■ aux clauses de liberté syndicale.

“ Les travailleurs et les employeurs, **sans distinction d'aucune sorte**, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations. ”
Convention n° 87, article 2.

Pas de distinction entre les travailleurs

Le droit d'organisation est très large et il s'applique:

- à tous les employeurs; et
- à tous les travailleurs – y compris ceux qui ne sont pas liés par un contrat de travail.

Ce droit doit être garanti par l'Etat. En outre, l'Etat ne doit établir aucune distinction dans l'application de cette garantie, qui serait fondée sur:

- la profession;
- le sexe;
- la couleur;
- la race;
- la croyance;
- la nationalité; ou
- les opinions politiques.

La seule exception à ce principe porte sur les membres des forces armées et de la police.

Dans beaucoup de cas examinés par les organes de contrôle, des Etats ont tenté de restreindre ce droit ou d'établir des distinctions dans son application. Les principes de l'OIT ont permis de défendre ce droit.

Les agents de la fonction publique doivent jouir du droit d'organisation et les organes de contrôle l'ont souligné dans des cas impliquant par exemple:

- des fonctionnaires, lesquels devraient être en mesure de créer une organisation de leur choix pour représenter leurs intérêts. En outre, la suppression par voie administrative d'une association de fonctionnaires est incompatible avec les principes de la liberté syndicale (CLS, cas n° 1189, 238^e rapport, paragr. 251 et 260);
- des employés d'un port qui, en vertu de la coutume ou d'un accord, avaient été placés en dehors du champ d'application de la loi sur les syndicats, et ne jouissaient donc pas du droit de constituer une organisation (Recueil 1996, paragr. 218);
- des enseignants, lesquels devraient avoir la possibilité de constituer des organisations professionnelles (CLS, cas n° 1176, 244^e rapport, paragr. 271).

La commission d'experts a noté avec satisfaction que la province de Colombie britannique a abrogé l'article 80 de la loi sur les universités qui limitait le droit des professeurs d'université de constituer des organisations de leur choix. La commission avait demandé au gouvernement de modifier la loi dans ce sens.

RCE 1993, C. 87, Canada.

L'Etat, pour établir les conditions d'exercice du droit d'association dans les forces armées et la police, doit indiquer clairement quelles catégories de fonctionnaires y appartiennent.

“ La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale. ”

Convention n° 87, article 9.

Les organes de contrôle ont conclu que:

- les travailleurs civils des établissements manufacturiers des forces armées (Recueil 1996, paragr. 223);
- le personnel civil employé par la Banque de l'armée (Recueil 1996, paragr. 224);
- les pompiers (RCE 1991, C. 87, Japon), et
- les fonctionnaires de la protection maritime (RCE 1994, C. 98, Japon)

n'appartiennent pas aux «forces armées ou à la police» aux fins de la convention et doivent donc bénéficier du droit de constituer des organisations syndicales.

La commission d'experts a noté avec satisfaction que le droit de s'affilier à une organisation de leur choix avait été accordé de nouveau aux employés du Centre de communication du gouvernement. La commission d'experts demandait depuis plusieurs années que ce droit soit rétabli en dépit des arguments avancés par le gouvernement selon lesquels ces employés devaient être considérés comme des membres des forces armées.

RCE 1999, C. 87, Royaume-Uni.

De même, les organes de contrôle n'ont jamais considéré que les pompiers et les gardiens font partie des «forces armées et de la police». Par conséquent, ces derniers doivent jouir du droit d'organisation.

Les restrictions imposées aux hauts fonctionnaires – interdiction, par exemple, de s'affilier à des organisations de fonctionnaires de rang inférieur – ne sont acceptables que dans les cas suivants:

- elles se limitent aux cadres dirigeants et à ceux exerçant un rôle déterminant dans l'élaboration de grandes orientations politiques; et
- elles ne restreignent pas leur droit de créer leurs propres organisations.

Les mêmes critères s'appliquent aux restrictions imposées par l'Etat au droit des cadres moyens et supérieurs du *secteur privé*.

A propos **d'autres formes de discrimination ou de distinction**, les organes de contrôle demandent systématiquement aux Etats de modifier leur législation et leur pratique dans les cas suivants:

- lorsqu'il est nécessaire d'avoir la nationalité du pays pour créer un syndicat ou s'y affilier;
- lorsqu'un syndicat doit comprendre une certaine proportion de citoyens du pays;

La commission d'experts a noté avec satisfaction que le gouvernement avait modifié la règle figurant dans le Code du travail selon laquelle 75 pour cent des membres d'un syndicat devaient être de nationalité panaméenne. Elle avait demandé cette modification au nom des principes de la liberté syndicale.

RCE 1996, C. 87, Panama.

- lorsque l'affiliation d'étrangers à un syndicat est soumise à des conditions de résidence ou de réciprocité;
- lorsque le droit d'organisation des personnes mineures fait l'objet de restrictions;
- lorsqu'il existe des restrictions au droit de devenir ou de demeurer membre d'un syndicat pour avoir exprimé certaines opinions politiques ou mené des activités politiques (à l'exception de celles qui prônent la violence), ou au motif de l'appartenance à des organisations politiques.

“

Les employeurs et les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. ”

Convention n° 87, article 2.

Pas d'autorisation préalable

L'exigence expresse d'obtenir l'autorisation de l'Etat pour constituer une organisation est incompatible avec les principes de la liberté syndicale, de même que les règles qui reviennent à imposer une autorisation préalable. Les organes de contrôle ont eu à connaître de nombreux cas qui portaient sur ces questions.

Par ailleurs, les organes de contrôle ont estimé que les Etats sont libres de prévoir, dans leur législation, les règles qu'ils jugent nécessaires pour assurer le fonctionnement normal des organisations, à condition que ces règles ne soient pas contraires aux garanties prévues par la convention n° 87. Ainsi, il y a violation des principes de la liberté syndicale dans les cas suivants:

- lorsque les pouvoirs publics ont le pouvoir discrétionnaire de refuser un enregistrement (Recueil 1996, paragr. 244);

A la suite de la présentation en 1994 d'une plainte contre le gouvernement du Pakistan faisant entre autres état du refus d'enregistrer le syndicat Awami des travailleurs du projet d'autoroute de Daewoo, et à une décision de justice, ce syndicat a été enregistré.

CLS, cas n° 1726, 305^e rapport, paragr. 51-53.

- lorsqu'il n'existe pas de droit de recours auprès des tribunaux contre le refus d'autoriser la constitution d'un syndicat (Recueil 1996, paragr. 264);

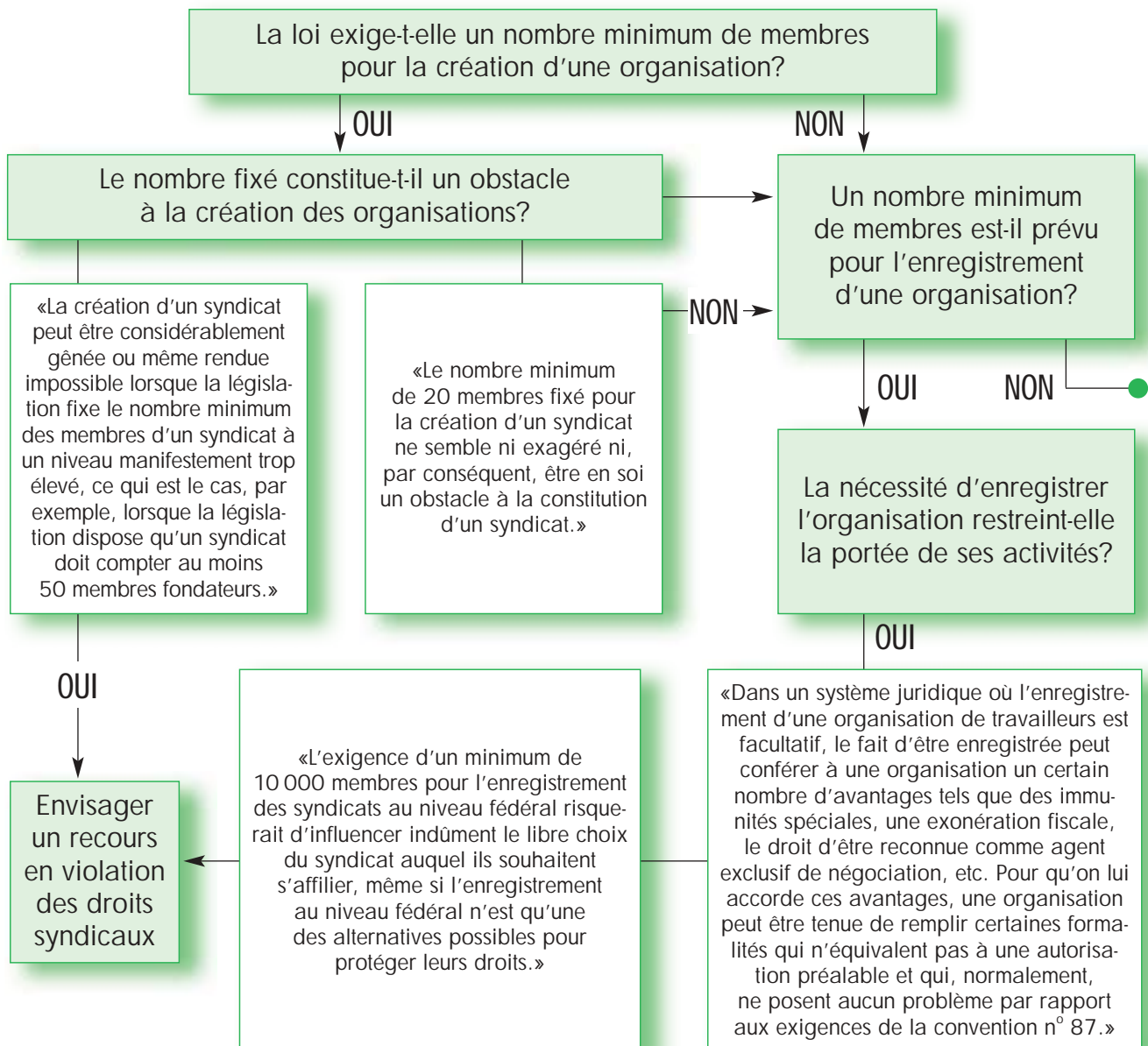
Après l'examen d'une plainte et la visite d'une mission de contacts directs du Bureau international du Travail, le gouvernement du Nigéria a amendé sa législation afin de restituer aux travailleurs le droit de recourir en appel contre une décision administrative refusant l'enregistrement d'un syndicat.

CLS, cas n° 1793, 315^e rapport, paragr. 22.

- lorsque la constitution d'un syndicat est empêchée parce que ses dirigeants ont été détenus après avoir été inculpés d'actes réprimés par la loi (Recueil 1985, paragr. 272); ou
- lorsqu'un nombre minimum d'affiliés est imposé aux organisations (voir figure 4).

Les principes de la liberté syndicale sont violés lorsque les conditions d'enregistrement d'un syndicat sont excessives, ou lorsque les conditions de reconnaissance d'un syndicat aux fins de la négociation collective sont trop restrictives (voir figure 11, p. 43).

Figure 4. Droit syndical: effectif minimum



Recueil 1996, paragr. 269; CLS, cas n° 1559, 284^e rapport, paragr. 263 a);
 Recueil 1996, paragr. 255; Recueil 1996, paragr. 256.

“ Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, **à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.** ”

Convention n° 87, article 2.

Les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, à la seule condition de se conformer aux règles des organisations considérées. Les organes de contrôle ont examiné de nombreux cas comportant des restrictions à ce choix. Ces restrictions peuvent avoir des conséquences sur:

- la structure et la composition des organisations;
- l'unité ou le pluralisme syndical;
- les clauses de sécurité syndicale.

Certaines restrictions peuvent être imposées à la structure et à la composition des organisations, mais les organes de contrôle ont estimé que certaines d'entre elles étaient contraires aux principes de la liberté syndicale. Ces restrictions peuvent porter sur:

- la taille des organisations, lorsqu'un nombre minimum de membres est imposé (étude d'ensemble de 1994, paragr. 81); et
- les droits de certaines catégories de travailleurs de constituer des organisations syndicales, notamment les fonctionnaires, le personnel de direction et d'encadrement ou les travailleurs ruraux (Étude d'ensemble de 1994, paragr. 85).

La loi de 1993, portant révision de la loi sur les relations professionnelles, a amendé la disposition de la loi fédérale de l'Australie qui exigeait un effectif minimum de 10 000 membres pour l'enregistrement volontaire d'un syndicat. L'enregistrement confère à l'organisation concernée des droits et avantages importants. Le Comité de la liberté syndicale avait été saisi de l'affaire par l'Organisation internationale des employeurs et par la Confédération de l'industrie australienne.

CLS, cas n° 1559, 292° rapport, paragr. 16.

Figure 5. Droit syndical: restrictions concernant certaines catégories de personnes

Restrictions acceptables dans une certaine mesure
en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs

Les fonctionnaires:

Interdiction de créer des organisations de base mixtes (c'est-à-dire acceptant des travailleurs d'autres secteurs) ou de s'y affilier.

«De l'avis de la commission, on peut admettre que les organisations de base des fonctionnaires soient limitées à cette catégorie de travailleurs, mais à une double condition: premièrement, qu'il ne soit pas prévu simultanément que ces organisations de base doivent se limiter aux agents d'un ministère, d'un département ou d'un service particulier et, deuxièmement, qu'elles puissent librement s'affilier aux fédérations et confédérations de leur choix, tout comme celles du secteur privé. En revanche, les dispositions prévoyant l'obligation de créer des organisations distinctes pour chaque catégorie de fonctionnaires sont incompatibles avec le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier.»

*Dirigeants et cadres,
personnel de confiance:*

Interdiction de constituer des syndicats ouverts à des salariés de grade inférieur ou de s'y affilier.

«... de telles restrictions sont compatibles avec la liberté syndicale pourvu que deux conditions soient remplies: les personnes concernées doivent avoir le droit de créer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts; la catégorie des cadres et du personnel de direction ne doit pas être définie en termes si larges que les organisations de travailleurs de l'entreprise ou de la branche d'activité risquent de s'en trouver affaiblies, parce qu'elles sont ainsi privées d'une proportion substantielle de leurs membres effectifs ou éventuels.

*Travailleurs ruraux
et employés de maison:*

Restrictions imposées aux organisations de base.

«La situation des travailleurs ruraux constitue un cas particulier en raison de la nature de leur travail et des conditions dans lesquelles ils l'effectuent. De l'avis de la commission, si des restrictions peuvent être apportées aux organisations de base, ces dernières devraient néanmoins conserver la possibilité de s'affilier aux fédérations et confédérations de leur choix, selon les modalités qu'elles jugent appropriées.»

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 86, 87 et 89.

En vertu de la convention n° 87, le pluralisme syndical – c'est-à-dire l'existence de plusieurs syndicats ou organisations de travailleurs dans une branche d'activité – doit être garanti. Ainsi:

- la loi ne peut imposer le monopole syndical;
- la loi ne peut créer un monopole de fait, par exemple en attribuant certaines fonctions syndicales à un syndicat nommément désigné, ou en conférant aux autorités compétentes le pouvoir discrétionnaire de refuser l'enregistrement d'un syndicat lorsqu'elles estiment qu'un syndicat, déjà enregistré, suffit pour représenter les travailleurs considérés;
- lorsque des travailleurs ou des employeurs ont librement créé une organisation unique, il doit rester possible de constituer d'autres organisations.

Les systèmes qui interdisent les pratiques de **sécurité syndicale** ainsi que ceux qui les autorisent (mais sans les rendre obligatoires) sont compatibles avec les principes de la liberté syndicale.

La commission d'experts a reconnu que l'article 2 de la convention n° 87 laisse “ à la pratique et à la réglementation de chaque Etat le soin de décider s'il convient de garantir aux travailleurs le droit de ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou, au contraire, d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation des clauses et pratiques de sécurité syndicale ” .

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 100.

Les lois qui ont pour effet:

- de rendre obligatoire l'affiliation à un syndicat déterminé, ou
- de désigner un syndicat déterminé pour recevoir des cotisations syndicales

reviennent à instaurer un monopole syndical et ne sont donc pas compatibles avec les principes de la liberté syndicale.

“ Toutefois, lorsque la loi impose à tous les travailleurs, membres ou non d'un syndicat, une déduction à la source des cotisations en faveur du syndicat majoritaire, mais sans mentionner un syndicat précis, elle est, de l'avis de la commission, compatible avec les principes de la liberté syndicale. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 103.

Les gouvernements ne sont pas en droit d'avantager ou de défavoriser une organisation professionnelle par rapport à une autre, car les travailleurs pourraient être influencés dans le choix de l'organisation à laquelle ils veulent adhérer.

En 1993, la commission d'experts a noté avec intérêt qu'à Madagascar les dispositions de la loi qui conféraient aux seuls travailleurs membres de syndicats rattachés à une organisation révolutionnaire le droit d'être élus à des comités de travailleurs avaient été abrogées. Ces dispositions défavorisaient une organisation par rapport à une autre.

RCE 1993, C. 87, Madagascar.

1.4 Règlement des différends

Les principes de la liberté syndicale ont un impact sur les méthodes de règlement des différends relatifs à la négociation collective entre organisations d'employeurs et de travailleurs, et des différends avec les gouvernements.

Les motivations à la base des mouvements de grève ont beaucoup changé ces dernières années sous l'effet de l'évolution technologique, de la tendance croissante à la globalisation et des conditions de production des biens et des services, et de leurs rapports avec le travail. A ce sujet, la commission d'experts a noté que

“ les grèves dans certains pays ont été déclenchées «pour la protection de l'emploi» ou «contre les délocalisations», parfois avec l'appui des employeurs ” .

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 140.

Cet impact se manifeste tout particulièrement dans les quatre domaines suivants:

- le droit de grève;
- les méthodes de règlement de différends touchant certaines catégories de travailleurs;
- la promotion des mécanismes de règlement des différends, parallèlement avec celle de la négociation collective volontaire; et
- les restrictions, et les conditions préalables excessives, imposées aux objectifs ou aux méthodes des grèves.

Droit de grève

“ Les organisations de travailleurs ont le droit (...) d'organiser leurs activités, et de formuler leurs programmes d'action. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. ”

Convention n° 87, article 3 1) et 2).

En principe, les employeurs et les travailleurs, ainsi que leurs organisations, devraient être libres de résoudre eux-mêmes leurs différends: les méthodes de règlement qu'ils conviennent d'adopter relèvent de l'organisation de leurs activités et de leurs programmes. Dans les faits, l'Etat est souvent intervenu:

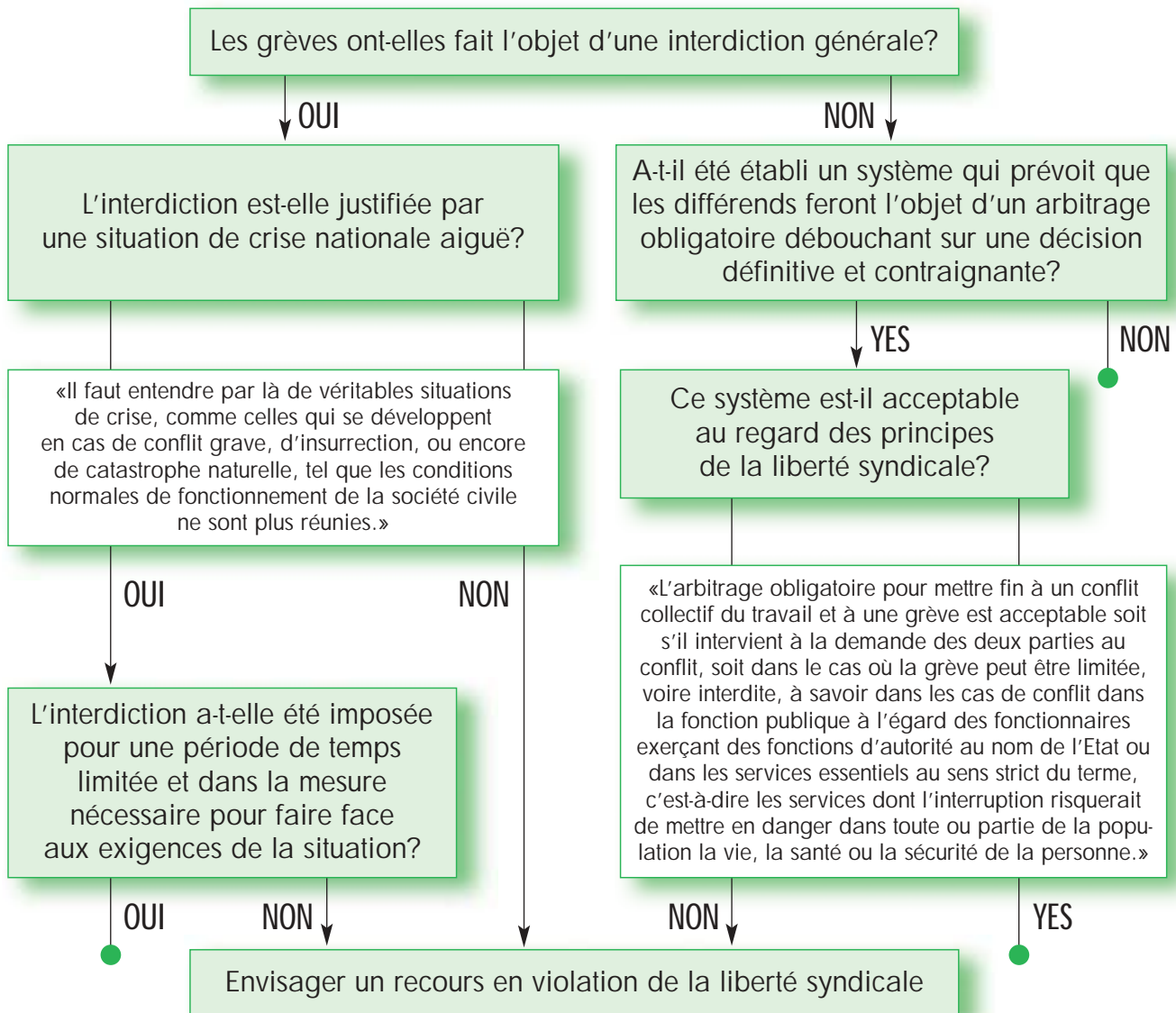
- soit à propos des travailleurs en général ou des travailleurs d'un secteur donné; ou
- soit à propos de ses propres agents.

“ ... [L]a commission [d’experts] souligne que le droit de grève ne saurait être considéré comme un droit absolu; non seulement il peut exceptionnellement faire l’objet d’une interdiction générale, mais il peut également être encadré par une réglementation qui impose des modalités ou des restrictions dans l’exercice de ce droit fondamental. ”

Etude d’ensemble de 1994, paragr. 151.

Les organes de contrôle sont intervenus dans des cas où les limitations imposées par l’Etat étaient excessives. Ces cas portaient sur une interdiction générale de la grève pour tous les travailleurs (voir figure 6).

Figure 6. Règlement des différends: restrictions générales au droit de grève



Recueil 1996, paragr. 515; Etude d’ensemble de 1994, paragr. 152.

Mécanismes de règlement utilisés pour certaines catégories de travailleurs

D'autres cas traités par les organes de contrôle portaient sur des restrictions imposées à l'exercice du droit de grève de certaines catégories de travailleurs, restrictions autorisées en raison de l'un ou plusieurs des motifs suivants:

- leur statut (fonction publique);

... “ [L]a commission [d'experts] estime que l'interdiction du droit de grève dans la fonction publique devrait se limiter aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 158.

Dans un cas où la quasi-totalité des dirigeants syndicaux et des syndicalistes qui s'étaient mis en grève fournissaient des services dans les douanes, le Comité de la liberté syndicale a estimé qu'ils pouvaient être considérés comme des fonctionnaires publics exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Il avait été allégué que 144 personnes avaient été licenciées. Le comité avait estimé que la grève avait légitimement été déclarée illégale mais il avait rappelé que des licenciements collectifs de grévistes comportent de graves risques d'abus et il avait invité le gouvernement, afin de faciliter la reprise de relations professionnelles harmonieuses, à s'efforcer de favoriser la réintégration dans leur poste de travail des travailleurs licenciés. Le gouvernement, dans sa réponse aux conclusions du comité, a indiqué qu'il n'avait été procédé qu'à neuf licenciements et que des relations de travail harmonieuses régnaient dans le secteur des douanes. Le comité a estimé que, ces licenciements remontant à 1553, la réintégration des personnes concernées n'était pas possible.

CLS, cas n° 1719, 304^e rapport, paragr. 413 et 414; 308^e rapport, paragr. 52.

- les fonctions qu'ils exercent («services essentiels») ou le rôle qu'ils jouent dans le système des relations professionnelles) – (voir fig. 7);

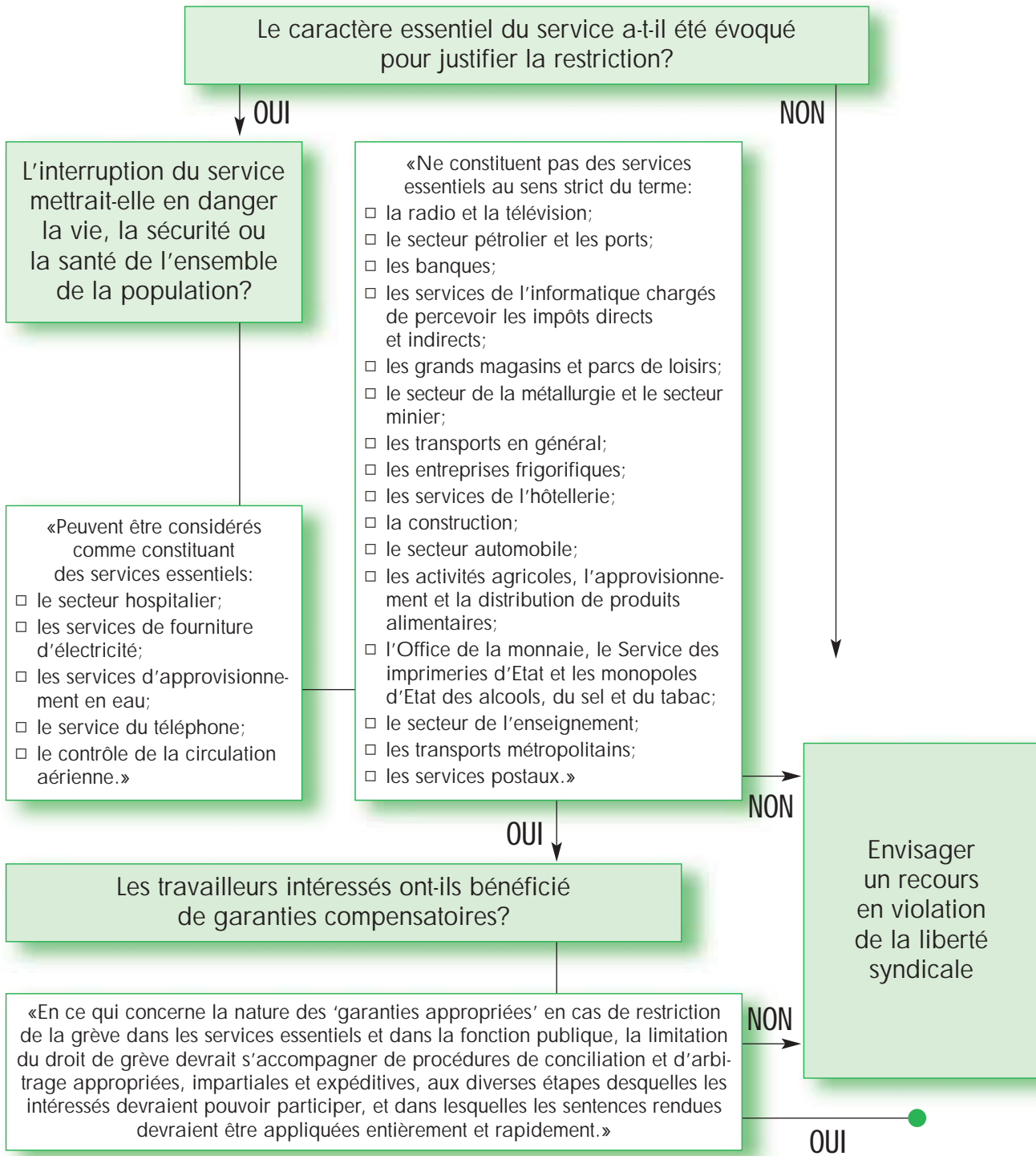
... “ [L]a commission [d'experts] estime que seuls peuvent être considérés comme essentiels les services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé de l'ensemble ou d'une partie de la population... L'interdiction des grèves dans les services essentiels au sens strict du terme peut être justifiée à condition qu'elle soit assortie de garanties compensatoires. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 159 et 162.

Cinq travailleurs d'une entreprise de trolleybus licenciés pour avoir participé à un mouvement de grève ont été réintégrés dans l'entreprise, compte ayant été tenu de la décision du Comité de la liberté syndicale selon laquelle cette entreprise n'était pas un service essentiel. Le comité avait recommandé qu'ils soient tous réintégrés et que soient retirées de la liste des services essentiels établie par les pouvoirs publics toutes les branches d'activité et toutes les entreprises qui ne constituaient pas des services essentiels au sens strict du terme.

CLS, cas n° 1849, 306^e rapport, paragr. 22 et 23.

Figure 7. Règlement des différends: services essentiels



Recueil 1996, paragr. 545; Recueil 1996, paragr. 547; Recueil 1996, paragr. 544.

- leur rang dans la hiérarchie (personnel d'encadrement); ou
- la combinaison de ces facteurs.

Dans ce domaine, il a souvent été recouru aux principes de la liberté syndicale pour moduler les restrictions imposées au droit de grève, ce qui a permis d'améliorer d'autres mécanismes de règlement des différends touchant ces catégories de travailleurs.

Ayant conclu que le secteur de l'électricité était un service essentiel, le comité a noté qu'en cas de restriction du droit de grève des travailleurs de ce secteur, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de certaines procédures compensatoires pour régler leurs différends et pour faire valoir leurs revendications. Ces procédures n'existant pas, le comité a prié instamment le gouvernement d'instaurer des procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et rapides. Le comité a noté en outre qu'avait été mis en place un nouveau Code du travail prévoyant ces procédures.

CLS, cas n° 1549, 277^e rapport, paragr. 447; RCE 1993, C. 87, République dominicaine.

Service minimum négocié

Tout en déterminant de façon très stricte dans quelles circonstances et comment le droit de grève peut être limité, les organes de contrôle ont prôné le recours à des services minima négociés lorsque, par exemple, les autorités avaient interdit de manière absolue la grève dans des services qui, pourtant, ne pouvaient être considérés comme essentiels au sens strict du terme.

“ Afin d'éviter des dommages irréversibles ou exagérément disproportionnés par rapport aux intérêts professionnels des parties au différend, ainsi que les dommages causés à des tiers, à savoir les usagers ou les consommateurs qui subissent les effets économiques des conflits collectifs, les autorités pourraient établir un régime de service minimum dans les autres services d'utilité publique plutôt que d'interdire purement et simplement la grève, interdiction qui devrait être limitée aux services essentiels au sens strict du terme. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 160.

La notion de service minimum dépend de deux conditions:

- le *service minimum* doit se limiter aux opérations qui sont strictement nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels de la population ou garantir le fonctionnement minimum du service, mais l'efficacité de l'exercice du droit de grève doit être préservée;
- les organisations de travailleurs intéressées devraient pouvoir *participer à la définition de ce service*, avec les employeurs et les autorités publiques compétentes.

A l'évidence, il est préférable que les services minima aient été définis avant que ne survienne un différend.

Le comité a suggéré de modifier la législation interdisant le droit de grève dans les transports par chemin de fer ou autres transports urbains par rail qui, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, ne constituent pas des services essentiels. Le comité n'a cependant pas exclu la possibilité que puisse être mis en place dans ces entreprises un service minimum pour maintenir les activités strictement essentielles à la sécurité des installations ou à la prévention des accidents, avec la participation des organisations de travailleurs concernées.

CLS, cas n° 1521, 273^e rapport, paragr. 39.

Dans un cas portant sur une grève organisée dans le secteur des transports publics, le comité avait observé que, pour que cette grève soit conforme à la loi, il fallait qu'un service minimum soit assuré afin de satisfaire les besoins essentiels des usagers et de garantir la sécurité ou le fonctionnement continu des installations. Il avait noté toutefois que la législation ne précisait pas à qui il incombait de fixer le niveau des services minima et qu'il ne semblait pas y avoir eu de négociations sur cette question. Le gouvernement a par la suite modifié la législation afin que les services essentiels puissent être définis par un accord entre les parties intéressées ou, à défaut, par voie d'arbitrage. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a établi depuis des critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité pour définir les services minima à assurer en cas de grève.

CLS, cas n° 1486, 268^e rapport, paragr. 152, et CLS, cas n° 1782, 299^e rapport, paragr. 326 et 327.

Les principes de la liberté syndicale ont également contribué à limiter les restrictions imposées aux objectifs ou aux modalités de la grève, ou l'obligation de préavis. En particulier, des principes ont été élaborés en ce qui concerne:

- les grèves politiques;

“ Les **grèves de nature purement politique et celles décidées systématiquement longtemps avant que des négociations n'aient lieu** ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale. ”

Mais, “ bien que les **grèves de nature purement politique** n'entrent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale, les syndicats devraient avoir la possibilité de recourir aux grèves de protestation, notamment en vue de critiquer la politique économique et sociale du gouvernement. ”

Recueil 1996, paragr. 481 et 482.

Objectifs, méthodes et conditions préalables

Bien que le gouvernement ait considéré que la grève générale déclenchée en 1993 était de nature politique et que, par conséquent, elle n'entraînait pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale, le comité a constaté qu'une grande partie des revendications mises en avant par le syndicat responsable étaient de nature économique et sociale. Il a prié instamment le gouvernement de s'abstenir à l'avenir d'arrêter ou de détenir des dirigeants syndicaux ou des syndicalistes qui ont déployé des activités syndicales licites.

CLS, cas n° 1713, 291^e rapport, paragr. 574.

- les grèves de solidarité, lesquelles devraient être autorisées pour autant que la grève initiale soit elle-même légitime (Recueil 1996, paragr. 486);
- les piquets de grève, leur interdiction ne se justifiant que si la grève perd son caractère pacifique (Recueil 1996, paragr. 584);
- les conditions préalables à une grève licite.

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

Recueil 1996, paragr. 498.

Les organes de contrôle ont estimé qu'un certain nombre de conditions préalables étaient acceptables et conformes aux principes de la liberté syndicale:

- soumettre au scrutin secret la décision de faire grève (Recueil 1996, paragr. 503);
- imposer un préavis de grève de 20 jours dans les services d'intérêt social ou public (Recueil 1996, paragr. 504);
- tenir un deuxième vote si une grève n'a pas eu lieu dans les trois mois suivant le premier vote (Recueil 1996, paragr. 514); et
- donner un préavis à l'employeur avant de prendre la décision de faire grève (Recueil 1996, paragr. 503).

Ils ont par ailleurs estimé que d'autres conditions préalables sont excessives ou qu'elles peuvent le devenir:

- exiger que la décision de faire grève soit approuvée par plus de la moitié des travailleurs intéressés (Recueil 1996, paragr. 507); et
- exiger un quorum des deux tiers des membres (Recueil 1996, paragr. 511).

Les organes de contrôle ont été saisis de certains cas qui portaient sur diverses formes d'ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice de la liberté syndicale, notamment:

- dissolution ou suspension d'organisations;
- ingérence dans la constitution de fédérations;
- restrictions à l'affiliation internationale;
- ingérence dans l'élaboration des statuts et règlements d'une organisation;
- ingérence dans les élections des dirigeants syndicaux;
- absence de protection contre les actes d'ingérence.

“ Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative. ”

Convention n° 87, article 4.

Dissolution ou suspension d'organisations

Les organes de contrôle ont souligné que la législation nationale ne devrait pas permettre l'intervention d'**autorités administratives** dans la dissolution ou la suspension d'organisations. Lorsque c'est le cas, les organes de contrôle demandent au gouvernement de modifier la législation afin de la mettre en conformité avec les principes de la liberté syndicale.

Depuis quelques années, la commission d'experts note avec satisfaction que plusieurs pays ont modifié leur législation pour retirer aux autorités administratives le pouvoir de dissoudre des syndicats (entre autres, la Colombie (RCE 1992, C. 87), Madagascar (RCE 1991, C. 87), le Venezuela (RCE 1991, C. 87) et l'Argentine (RCE 1989, C. 87).

Lorsque la législation autorise l'administration à prendre des mesures d'intervention de ce type, son degré de conformité avec les principes de la liberté syndicale dépend des garanties qu'elle prévoit (fig. 8).

Figure 8. Ingérence de l'Etat: garanties en cas d'intervention administrative

Plus il y aura de réponses positives aux questions ci-dessous, plus l'intervention administrative sera conforme aux principes de la liberté syndicale.

	OUI	NON
Est-il donné effet à l'intervention administrative seulement après un contrôle juridictionnel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Peut-on recourir à un organe juridictionnel impartial et indépendant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organe juridictionnel peut-il examiner le cas au fond?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organe juridictionnel peut-il examiner les motifs de l'intervention administrative?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organe juridictionnel peut-il annuler l'intervention administrative?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Dans un cas portant sur l'autodissolution d'une organisation syndicale, l'autodissolution avait été décidée:

- librement;
- par un congrès régulièrement convoqué;
- par tous les travailleurs concernés.

Le Comité de la liberté syndicale a conclu que cette dissolution ne pouvait pas être considérée comme une atteinte aux droits syndicaux.

CLS, cas n° 338, 73^e rapport, paragr. 42.

Les organes de contrôle ont eu non seulement affaire à des cas où des mesures de dissolution et de suspension avaient été prises par voie administrative mais aussi à des cas où elles l'avaient été par les autorités judiciaires ou législatives.

Lorsqu'il s'agit d'une **mesure judiciaire**:

- il est préférable que la dissolution ne soit décidée qu'en dernier ressort, et seulement après épuisement d'autres moyens aux conséquences moins graves pour l'organisation;
- les poursuites susceptibles de déboucher sur une dissolution ou une suspension devraient comporter les éléments garantissant une procédure régulière, à savoir:
 - un organe judiciaire indépendant et impartial;
 - un délai suffisant pour préparer la défense;
 - le droit de faire appel;
 - des délais de comparution rapides.

Certaines **mesures législatives** peuvent elles aussi être contraires aux principes de la liberté syndicale. Les organes de contrôle se préoccupent particulièrement de la possibilité d'exercer un droit de défense et de recours.

Dans un cas, concernant la Pologne, examiné en 1984, la commission d'enquête a souligné que “ ... s'il est exact que l'article 4 de la convention se réfère uniquement aux mesures prises par voie administrative, il n'en demeure pas moins qu'une dissolution par voie législative entraîne des effets tout aussi irrémédiables qu'une dissolution administrative définitive, puisqu'elles sont toutes deux non susceptibles de recours devant des organes indépendants ” .

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 183.

(Ces conclusions de la commission ont contribué à l'époque à attirer l'attention de la communauté internationale sur le mouvement syndical en Pologne.)

“ En outre, la question essentielle est de savoir si telle ou telle dissolution par voie législative empêche les travailleurs de maintenir leur affiliation au syndicat de leur choix et de poursuivre librement leurs activités syndicales; si tel est le cas, ladite législation ne serait pas conforme à la convention. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 183.

Les principes de la liberté syndicale n'autorisent pas les organisations d'employeurs et de travailleurs à se soustraire à la législation nationale. Ils requièrent toutefois que la législation ne porte pas atteinte à l'exercice de la liberté syndicale.

Respect de la législation nationale

“ Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention. ”

Convention n° 87, article 8 1) et 2).

Dans un cas concernant une grève sauvage, le comité a noté que le syndicat n'avait pas suivi les procédures que la loi prescrit pour déclarer une grève, notamment celle prévoyant la présentation au ministre du Travail d'un rapport écrit sur le conflit et une période de réflexion de 21 jours avant de commencer la grève. Dans ces circonstances, le comité a considéré que le syndicat n'avait pas respecté la légalité et que la loi ne portait pas atteinte aux garanties prévues par la convention. En outre, rien ne prouvait que les arrestations effectuées aient été opérées pour des raisons autres que le maintien de l'ordre et de la légalité.

CLS, cas n° 1336, 241^e rapport, paragr. 46.

“ Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs. ”

Convention n° 87, article 5.

Ingérence dans la constitution de fédérations

Les travailleurs et les employeurs savent depuis longtemps que l'union fait la force; plus leurs organisations ont de membres, plus elles ont d'influence. Aussi les principes de la liberté syndicale prévoient-ils le droit de s'unir à des niveaux plus élevés, c'est-à-dire au niveau interprofessionnel ou international, et le droit de ces organisations de défendre librement les intérêts de leurs membres.

En ce qui concerne les **organisations nationales**, les organes de contrôle ont demandé aux gouvernements de modifier leurs législations ou leurs pratiques lorsque celles-ci, par exemple:

- exigent pour la constitution de ces organisations un nombre minimum de membres trop restreint;
- interdisent la création de plus d'une confédération par profession, branche d'activité ou région;
- désignent les fédérations qui peuvent être légalement constituées;
- imposent une autorisation préalable pour la constitution d'une fédération;
- imposent d'autres conditions excessives, entre autres l'obligation d'un vote à la majorité des deux tiers des membres des fédérations pour qu'une confédération soit créée.

Restrictions à l'affiliation internationale

En ce qui concerne l'**affiliation internationale**, les organes de contrôle interviennent dans les cas où, par exemple:

- une seule organisation nationale nommément désignée est autorisée à s'affilier à l'échelle internationale;
- l'affiliation internationale est interdite;
- une autorisation préalable des pouvoirs publics est requise pour une affiliation internationale;
- différentes activités ou services (assistance, informations, échanges) résultant d'une affiliation internationale sont soumis à des restrictions ou à des conditions.

La commission a noté avec satisfaction que le nouveau Code du travail de 1993, entre autres mesures sur lesquelles le comité s'exprimait depuis plusieurs années, avait supprimé l'interdiction pour les syndicats de recevoir des subsides ou une aide économique d'organisations étrangères.

RCE 1994, C. 87, Paraguay.

“ Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'**élaborer leurs statuts et règlements administratifs**, d'**élire librement leurs représentants**, d'**organiser leur gestion et leur activité**, et de **formuler leur programme d'action**. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. ”

Convention n° 87, article 3 1) et 2).

L'article 3 2) de la convention n° 87, en ce qui concerne l'intervention des autorités publiques, s'applique dans les limites fixées par l'article 8: les organisations restent tenues de respecter la législation du pays, celle-ci ne devant pas empêcher l'application des principes de la liberté syndicale.

Le tableau 2 montre les cas dans lesquels les organes de contrôle ont demandé aux gouvernements intéressés de modifier leurs législations et leurs pratiques.

Il ressort des cas traités par les organes de contrôle un certain nombre de principes:

- Ce qui concerne les statuts des syndicats, la législation ne devrait imposer que des *clauses de forme*.
- Les statuts et règlements intérieurs d'une organisation ne devraient pas être soumis à une autorisation préalable laissée à l'entière appréciation des autorités publiques.
- Il faut réduire au minimum *le risque qu'une réglementation entraîne une intervention arbitraire* des autorités dans des élections.

Après avoir dissous par décret les conseils de direction de plusieurs syndicats et désigné des administrateurs publics, le gouvernement, tenant compte des observations et des recommandations formulées par les organes de contrôle, a abrogé les décrets de dissolution et retiré les administrateurs publics. Les syndicats ont pu élire de nouveaux représentants sans intervention de l'État.

CLS, cas n° 1793, 315° rapport, paragr. 19 et 20.

- Les conditions de résidence imposées à des travailleurs étrangers pour qu'ils soient autorisés à assumer des fonctions syndicales *devraient être raisonnables*, aucune condition de nationalité ne devrait être prévue.

Tableau 2. Formes d'ingérence

Statuts et règlements intérieurs	Election des représentants	Gestion et activités	Elaboration de programmes
<ul style="list-style-type: none"> ■ Quand un syndicat de base est tenu de se conformer aux statuts d'une fédération unique ■ Quand la création d'un nouveau syndicat est soumise à l'approbation de l'administration centrale de l'organisation existante ■ Quand une centrale syndicale unique ou des organisations de plus haut niveau nommément désignées par la loi ont le droit exclusif d'élaborer les statuts de syndicats de base ■ Quand les statuts sont établis par les autorités publiques ■ Quand les syndicats sont tenus de suivre ou de s'inspirer de statuts types qui ne contiennent pas seulement des clauses de forme ■ Quand l'approbation des statuts et des règlements administratifs d'organisations professionnelles dépend des autorités publiques ■ Quand les autorités publiques peuvent demander la modification de statuts 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quand le droit public soumet à des règles très précises les élections syndicales, ouvrant ainsi la voie à une ingérence des autorités publiques dans le déroulement du scrutin ■ Quand les autorités administratives ou la centrale syndicale unique peuvent exercer un contrôle sur le déroulement des élections, par exemple en exigeant la présence d'inspecteurs du travail ou de représentants de l'administration ■ Quand, pour qu'ils prennent effet, les résultats des élections doivent être acceptés ou approuvés par les autorités publiques ■ Quand la législation exige de <i>tous</i> les candidats à une fonction syndicale qu'ils appartiennent à la profession, à l'entreprise ou à l'unité de production considérée ou y occupent effectivement un emploi, soit au moment de leur candidature, soit depuis un certain temps avant l'élection ■ Quand la loi fait de la nationalité une condition à l'exercice d'une fonction syndicale ■ Quand les opinions ou affiliations politiques (ou leur absence) constituent une condition d'éligibilité à des responsabilités syndicales ■ Quand la loi exige que les candidats n'aient pas fait l'objet d'une condamnation pénale, de quelque gravité qu'elle soit ■ Quand des restrictions sont imposées à la réélection de responsables syndicaux 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quand les autorités exercent un contrôle permanent, par exemple lorsque la loi fixe un montant pour la cotisation minimale des adhérents ■ Quand des règlements précisent la proportion des fonds syndicaux qui doivent être versés aux fédérations ou exigent que certaines opérations financières, par exemple la réception de fonds en provenance de l'étranger, soient approuvées par les autorités publiques ■ Quand les autorités administratives ont le droit d'examiner les registres et autres documents des organisations, sans les garanties d'une procédure régulière ■ Quand les autorités administratives ont à tout moment le droit d'effectuer une enquête et de demander des informations ■ Quand la loi entrave le droit des organisations de disposer sans contrainte de leurs actifs mobiliers et immobiliers 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Voir la section 1.4, «Règlement des différends», à propos des restrictions imposées au droit de grève ■ Voir la section 1.7, «Promotion de la négociation collective», à propos des restrictions imposées à la négociation collective ■ Quand il est interdit aux organisations de verser des contributions financières en vue d'activités politiques ■ Quand il est interdit aux syndicats de mener des activités politiques ■ Quand la législation établit un lien étroit entre les organisations syndicales et un parti politique unique au pouvoir

La commission d'experts a noté avec satisfaction qu'à la suite de ses commentaires la législation avait été modifiée de façon à permettre l'élection à des fonctions syndicales de toute personne résidant dans le pays depuis au moins cinq ans.

RCE 1989, C. 87, Guinée.

- Les conditions applicables à la gestion financière devraient viser à protéger les droits des membres de syndicats et à *garantir une gestion honnête et efficace*.
- Les dispositions législatives concernant les activités politiques des organisations devraient *permettre aux organisations d'exprimer leur point de vue* sur les questions de politique économique et sociale intéressant leurs membres et les salariés en général, tout en veillant à ce que l'action politique proprement dite et les activités syndicales ne se confondent pas, ce qui est indispensable pour assurer l'*indépendance de l'organisation*.

“ Toute destitution ou suspension des dirigeants syndicaux qui ne résulte pas d'une décision interne du syndicat, d'un vote des adhérents ou d'une procédure judiciaire régulière constitue une grave ingérence dans l'exercice des fonctions syndicales auxquelles les dirigeants ont été librement élus par les membres de leurs syndicats. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 122.

Absence de protection contre les actes d'ingérence

“ 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. ”

Convention n° 98, article 2 1).

“ Des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les articles précédents. ”

Convention n° 98, article 3.

L'Etat est tenu de protéger les employeurs et les travailleurs contre les actes d'ingérence. Ne pas le faire porterait atteinte aux principes de la liberté syndicale. A plusieurs reprises, les organes de contrôle ont demandé aux gouvernements de modifier leur législation à cet égard.

La commission d'experts avait demandé au gouvernement d'adopter des dispositions pour «établir expressément des voies de recours et des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives contre les actes de discrimination et d'ingérence antisyndicales»: une loi adoptée en 1993 dispose que «constitue un acte répréhensible toute action ou omission commise par un employeur, un travailleur ou son organisation qui transgresse les règles prévues» par la convention n° 98, y compris les dispositions de la convention qui interdisent les ingérences.

RCE 1994, C. 98, Costa Rica.

Dans certains cas, les organes de contrôle ont demandé aussi aux gouvernements de prendre des mesures pour empêcher l'ingérence d'employeurs ou de leurs organisations.

Dans un cas comportant des allégations selon lesquelles la direction d'une entreprise aurait commis des actes d'ingérence dans les activités syndicales en soutenant la création d'une organisation rivale et en intervenant par d'autres moyens (transferts, rétrogradations, etc.) dans les activités d'organisation des salariés, le comité a rappelé au gouvernement qu'il était tenu d'assurer une protection adéquate contre tout acte de discrimination antisyndicale et il a exprimé l'espoir que la législation en cours d'adoption serait conforme à ce principe. Finalement, trois travailleurs ont été réintégrés dans leur poste, des sanctions dissuasives ont été incorporées dans la loi contre quiconque porterait atteinte à l'exercice de la liberté syndicale, et une convention collective a été signée dans l'entreprise grâce notamment à la médiation du gouvernement.

CLS, cas n° 1571, 278^e rapport, paragr. 548; 279^e rapport, paragr. 400 à 421; 284^e rapport, paragr. 23.

“ 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. ”

Convention n° 98, article 1 1).

1.6 Discrimination antisyndicale

Les principes de la liberté syndicale exigent de l’Etat qu’il protège les travailleurs contre toute discrimination antisyndicale dans leur emploi. Ainsi:

- des *dispositions législatives* doivent interdire les actes de discrimination antisyndicale et la portée de ces dispositions doit être suffisamment large pour couvrir tous les types de discrimination (refus d’embaucher, licenciement, transfert, rétrogradation, refus d’assurer une formation);
- des *procédures nationales* doivent permettre un examen rapide, impartial, peu onéreux et efficace des plaintes pour discrimination antisyndicale.

Dans de nombreux cas, les organes de contrôle ont demandé aux gouvernements de faire en sorte que les travailleurs soient protégés contre les actes de discrimination antisyndicale.

Quelle protection?

Figure 9. Discrimination antisyndicale: qualité de la protection

Plus il y aura de réponses positives aux questions ci-dessous, plus la protection sera conforme aux principes de la liberté syndicale.

	OUI	NON
Existe-t-il une protection contre la discrimination antisyndicale aussi bien en ce qui concerne l’affiliation syndicale que les activités syndicales licites?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La protection couvre-t-elle des activités ou affiliations antérieures?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Est-elle assurée même lorsque le syndicat n’est pas reconnu par l’employeur?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
S’étend-elle aux activités qui se déroulent hors du lieu de travail?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
S’étend-elle à tous les actes préjudiciables aux travailleurs ainsi qu’aux anciens ou futurs salariés?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les dirigeants syndicaux bénéficient-ils de mesures de protection particulières?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La protection s’étend-elle aux travailleurs licenciés à la suite d’une grève licite?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Y a-t-il une protection contre l’établissement de listes noires?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Figure 10. Discrimination antisyndicale: qualité de la procédure

Plus il y aura de réponses positives aux questions ci-dessous, plus la protection sera conforme aux principes de la liberté syndicale.

	OUI	NON
La procédure est-elle impartiale et considérée comme telle par les parties?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Est-elle peu onéreuse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Est-elle réellement efficace contre la discrimination antisyndicale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prévoit-elle la possibilité de faire appel d’un jugement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prévoit-elle des sanctions, au civil et au pénal, suffisamment dissuasives?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Permet-elle un examen rapide des plaintes?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réintégration dans l’emploi est-elle possible?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Dans un cas portant sur de nombreux licenciements abusifs pour activités syndicales, le comité a demandé au gouvernement de veiller à ce que les syndicalistes soient réintégrés dans leur emploi. Il a pris note des mesures gouvernementales et législatives prises pour assurer cette réintégration.

CLS, cas n° 1082, 218^e rapport.

Dans d'autres cas, les gouvernements ont modifié la législation applicable pour améliorer les diverses formes de protection contre la discrimination antisyndicale.

Entre 1994 et 1996, le comité a dit sa satisfaction à propos de six cas dans lesquels les Etats ont modifié leurs lois sur la protection syndicale afin de tenir compte des commentaires du comité: Costa Rica (1994), Paraguay (1994), République dominicaine (1994), Colombie (1995), Gabon (1996) et Autriche (1996).

En cas de discrimination antisyndicale ou lorsque la protection garantie par la loi est insuffisante, il est également possible de faire valoir la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.

“

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. ”

Convention n° 135, article 1.

La commission d'experts a noté avec satisfaction qu'une nouvelle loi prévoyait des garanties contre les actes de discrimination – notamment le licenciement – dont sont victimes des représentants des travailleurs en raison de leurs activités syndicales.

RCE 1994, C. 135, Costa Rica.

Par ailleurs, l'article 4 de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, prévoit que les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat qui ne sont pas couverts par l'article 6 de la convention n° 98 doivent être protégés contre la discrimination antisyndicale dans l'emploi.

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

Convention n° 98, article 4.

1.7 Négociation collective

Les organes de contrôle ont traité de très nombreux cas qui avaient trait à la négociation collective et à sa promotion. Dans beaucoup d'entre eux, on contestait des mesures gouvernementales qui limitaient la négociation collective volontaire. Ces mesures prévoyaient:

- l'obligation de recourir à l'arbitrage obligatoire;

Le comité a noté avec intérêt que la législation qui interdisait le droit de grève dans le secteur des transports ferroviaires et prévoyait un arbitrage obligatoire indépendant pour résoudre les différends dans ce secteur n'est plus en vigueur. Le comité a noté par ailleurs que le gouvernement a rétabli la négociation collective dans ce secteur.

CLS, cas n° 1438, 279^e rapport, paragr. 14.

- l'intervention des autorités publiques dans l'élaboration des conventions collectives;
- l'enregistrement administratif obligatoire de conventions collectives librement conclues;

La commission d'experts a pris note avec intérêt que les conventions conclues au niveau de l'entreprise ne nécessitent plus d'enregistrement. Il a de nouveau noté avec regret qu'à d'autres niveaux l'enregistrement administratif reste nécessaire et il a demandé au gouvernement de modifier la législation à cet égard.

RCE 1996, C. 98, Argentine.

- l'annulation de conventions au motif qu'elles étaient contraires à la politique économique nationale;
- une intervention administrative ou législative empêchant l'application de conventions collectives en vigueur ou nécessitant la renégociation de ces conventions;

Le comité a pris note avec satisfaction de l'abrogation des dispositions transitoires invalidant les dispositions de certaines conventions collectives déjà négociées.

CLS, cas n° 1760, 299^e rapport, paragr. 20.

Restrictions

- la prolongation obligatoire de la durée de conventions collectives;
- des restrictions à la négociation collective;
- des restrictions aux clauses d'indexation des salaires sur le coût de la vie.

Le gouvernement ayant promulgué une loi qui prévoyait l'abrogation, l'interdiction et l'inapplicabilité de toute procédure d'indexation des salaires dans les contrats de travail, le comité a demandé que le droit de négociation collective soit rétabli dans les plus brefs délais.

CLS, cas n° 1639, 286^e rapport, paragr. 94.

La commission d'experts, en examinant les rapports périodiques que les gouvernements lui adressent sur l'application des conventions ratifiées, prend connaissance des mesures favorisant la négociation collective et la consultation tripartite.

RCE 1998, C. 98, Argentine.

Extension La convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, précise les mesures à prendre pour promouvoir la négociation collective. Les principes suivants s'appliquent:

- **Tous les employeurs et toutes les catégories de travailleurs** devrait pouvoir négocier collectivement.

Les organes de contrôle ont eu connaissances de cas où il était entre autres question des faits suivants:

- Restrictions à la négociation collective des agents de la fonction publique: **tous les travailleurs de la fonction publique autres que ceux qui participent à l'administration de l'Etat** devraient jouir des droits à la négociation collective.

(Recueil 1985, paragr. 598.)

- Restrictions au droit des travailleurs des **zones franches d'exportation** de recourir à la négociation collective.

(CLS, cas n° 1726, 294^e rapport, paragr. 409.)

(Le CLS poursuit l'examen de ce cas.)

- Restrictions au droit de négocier collectivement des travailleurs **d'entreprises publiques à caractère commercial ou industriel**.

(CLS, cas n° 1429, 1436, 1636, 1657, 1665, 259^e rapport, paragr. 796.)

(Le CLS poursuit l'examen de ces cas.)

La commission d'experts a pris note avec satisfaction des dispositions du Code du travail adoptées en 1992 par la République dominicaine qui accordent le droit de négocier collectivement aux travailleurs de la zone franche d'exportation de ce pays.

RCE 1994, C. 98, République dominicaine.

- La négociation collective devrait être progressivement **étendue à tout ce qui touche** à la détermination des conditions de travail et d'emploi et aux relations professionnelles entre employeurs, travailleurs, organisations d'employeurs ou organisations de travailleurs.

“ De l'avis de la commission d'experts, les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets négociables sont souvent incompatibles avec les [principes de la liberté syndicale]. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 250.

Les organes de contrôle ont été saisis de nombreux cas concernant la **portée de la négociation**.

- Le fait d'exclure, par exemple, **la durée du travail** du champ de la négociation collective, à moins d'une autorisation gouvernementale, semble porter atteinte aux principes de la liberté syndicale.

CLS, cas n° 1370, 248^e rapport, paragr. 224.

Comme suite à l'examen de ce cas, la loi a été modifiée à la satisfaction de la commission d'experts.

RCE 1994, C. 98, Portugal.

- La **législation portant modification des conventions collectives**, par exemple celles portant sur les rôles d'équipage, n'est pas conforme à la convention n° 98.

Recueil 1985, paragr. 628.

- Dans un cas où un accord sur le système de recouvrement des cotisations syndicales avait été modifié par la législation, le comité a conclu que les conventions collectives devraient pouvoir prévoir **un système de prélèvement des cotisations syndicales**, sans qu'il n'y ait ingérence des autorités.

CLS, cas n° 1594, 289^e rapport, paragr. 24; 297^e rapport, paragr. 21.

- L'établissement de **règles de procédure** convenues entre des organisations d'employeurs et de travailleurs devrait être encouragé.

Les parties devraient être libres de choisir le niveau de la négociation (au niveau de l'entreprise ou de la branche, à l'échelle régionale ou nationale). Aussi le comité a-t-il estimé que **le refus des employeurs de négocier à un niveau déterminé** ne constituait pas une atteinte à la liberté syndicale.

De même, la législation ne devrait pas entraver les initiatives licites que pourrait prendre un syndicat pour influencer le choix du niveau de la négociation collective. Ainsi, l'interdiction des grèves visant à obtenir des accords liant plusieurs employeurs serait contraire aux principes de la liberté syndicale.

CLS, cas n° 915, 202^e rapport, paragr. 53;
CLS, cas n° 1698, 295^e rapport, paragr. 259.

- La négociation collective ne devrait **pas être entravée par l'absence de règles** de procédures ou par l'insuffisance de ces règles.

Dans un cas où la loi imposait aux employeurs un **délai** de 105 jours pour répondre aux propositions des travailleurs et un délai de six mois pour la négociation d'une convention collective, le comité a jugé souhaitable d'abrèger ces délais afin d'encourager et de promouvoir la négociation volontaire – particulièrement dans le pays en question où les travailleurs ne pouvaient pas faire grève.

CLS, cas n° 654, 133^e rapport, paragr. 244.

- Les organes et les **procédures de règlement des différends du travail** devraient être conçus de manière à promouvoir la négociation collective.

La recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, indique ce qui suit:

- ces organismes devraient être mixtes;
- la conciliation et l'arbitrage devraient être volontaires;
- les procédures devraient être gratuites et expéditives.

Reconnaissance des syndicats

Dans des cas où le système de reconnaissance des syndicats aux fins de la négociation collective avait pour effet d'entraver ou de ne pas favoriser la négociation, les organes de contrôle ont fait état des difficultés qui existaient pour appliquer les principes de la liberté syndicale.

Les difficultés commencent lorsqu'il est demandé aux syndicats de démontrer qu'ils représentent véritablement les travailleurs au nom desquels ils se proposent de négocier collectivement. Dans les cas où le système national donnait à l'employeur toute latitude pour décider de négocier avec le syndicat, les organes de contrôle ont demandé au gouvernement de faire en sorte que les employeurs reconnaissent les syndicats en se fondant sur des critères de représentativité raisonnables. Dans les cas où le gouvernement avait recours à un système qui obligeait les employeurs à reconnaître les syndicats sur la base de certains critères de représentativité, les organes de contrôle ont examiné de près ce système.

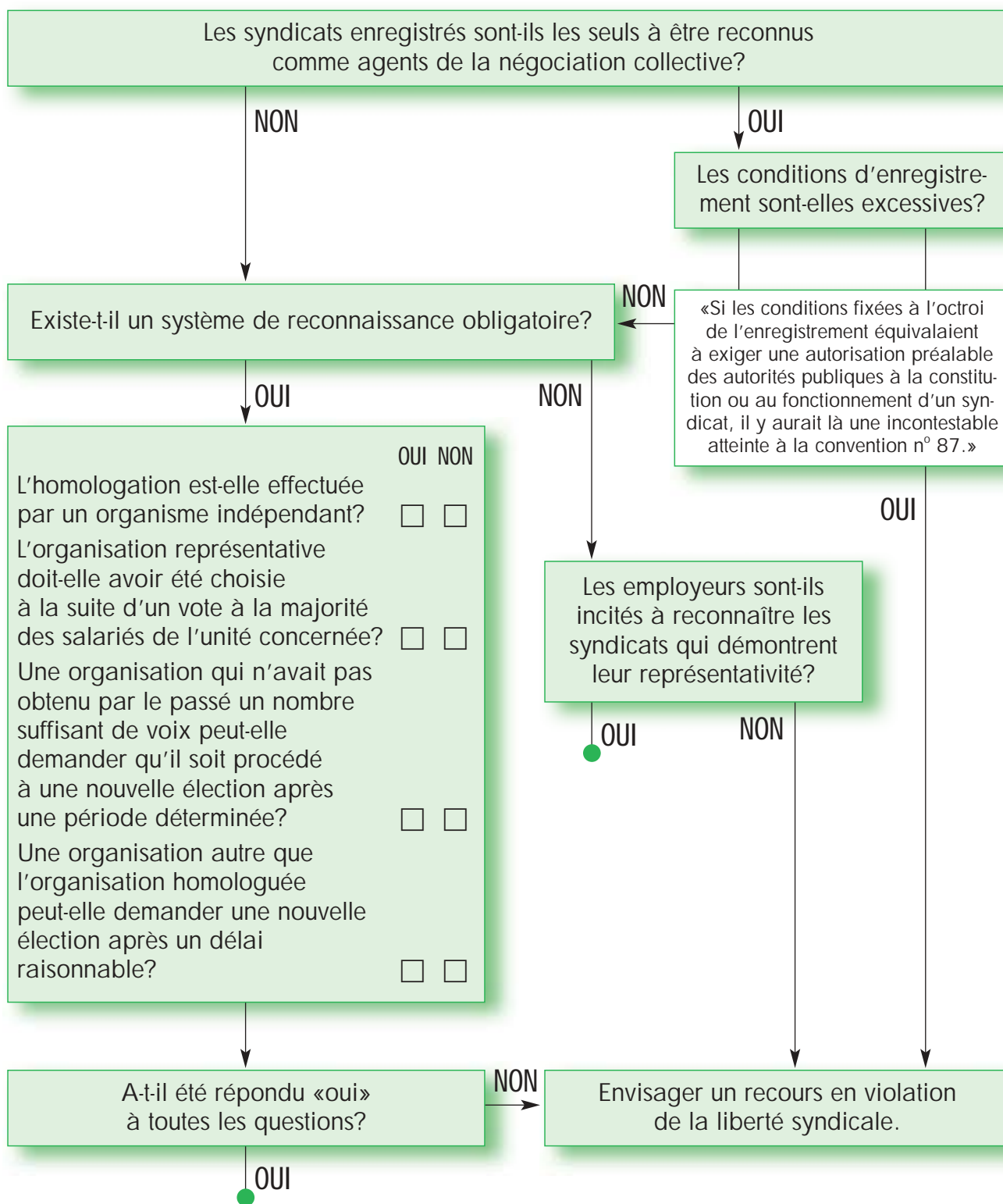
Parfois, l'employeur n'est tenu de reconnaître un syndicat que si ce dernier recueille l'appui de la majorité absolue des membres de l'unité de négociation. Il est impossible de remplir cette condition lorsque plusieurs syndicats dans une unité de négociation peuvent négocier au nom des travailleurs intéressés. Dans ces cas, l'application des principes de la liberté syndicale est compromise.

“

La commission [d'experts] estime que dans un tel système, si aucun syndicat ne regroupe plus de 50 pour cent des travailleurs, les droits de négociation collective devraient être accordés à tous les syndicats de l'unité concernée, au moins pour leurs propres membres. ”

Etude d'ensemble de 1994, paragr. 241.

Figure 11. Promotion de la négociation collective: représentation exclusive



Recueil 1996, paragr. 259.

1.8 Consultation

Principe de la consultation

“ Des mesures appropriées aux conditions nationales devraient être prises en vue de promouvoir aux échelons industriel et national une consultation et une collaboration efficaces entre les autorités publiques et les organisations d’employeurs et de travailleurs, ainsi qu’entre ces organisations, pour atteindre les objectifs visant à promouvoir une **mutuelle compréhension** et de bonnes relations entre les autorités publiques et les organisations d’employeurs et de travailleurs, ainsi qu’entre ces organisations, en vue de développer l’économie en général, ou certaines de ses branches, d’améliorer les conditions de travail et d’élever les niveaux de vie. ”

Recommandation n° 113, paragr. 1 1) et 4.

Gardant à l’esprit les principes fixés dans la recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, les organes de contrôle se sont attachés à promouvoir la consultation tripartite.

Dans un des cas examinés à cet égard, le Comité de la liberté syndicale a souligné l’importance, pour l’équilibre de la situation sociale d’un pays, d’une consultation régulière des forces représentant les employeurs et les travailleurs et, pour ce qui concerne le monde syndical, de l’ensemble de ses composantes, quelles que puissent être par ailleurs les options philosophiques ou politiques des dirigeants.

Recueil 1996, paragr. 924.

Ces consultations devraient intervenir pendant l’élaboration des lois:

- qui touchent les intérêts des employeurs et des travailleurs ainsi que ceux de leurs organisations,
- qui relèvent du droit du travail;

Dans un cas où il était question d’une réforme approfondie des droits syndicaux, des projets de loi concernant les syndicats, les conflits collectifs du travail, le droit de grève et la négociation collective ont fait l’objet de discussions avec une mission de contacts directs du BIT, laquelle a formulé certains commentaires sur plusieurs dispositions. Le comité a attiré l’attention du gouvernement sur l’importance d’une consultation préalable des organisations d’employeurs et de travailleurs avant l’adoption de toute loi relevant du droit du travail et il a exprimé l’espoir que cette consultation ait lieu.

CLS, cas n° 1492, 272° rapport, paragr. 99.

- qui touchent la négociation collective ou les conditions d'emploi,

Dans leur plainte, les syndicats avaient signalé au Comité de la liberté syndicale que le gouvernement avait annoncé son intention de supprimer les dispositions relatives à l'indexation des salaires, ce qui a d'ailleurs été fait. Selon les syndicats, ces dispositions ont été supprimées sans aucune consultation préalable des partenaires sociaux, malgré l'assurance donnée par écrit, que cette consultation aurait lieu. La loi a été adoptée par le Parlement, et les clauses d'indexation des conventions collectives ont été suspendues jusqu'au cycle de négociations qui devait avoir lieu au printemps 1987, c'est-à-dire l'année suivante. Le comité a souligné qu'il était essentiel que l'introduction d'un projet de loi affectant la négociation collective ou les conditions d'emploi soit précédée de consultations complètes et approfondies avec les organisations intéressées de travailleurs et d'employeurs.

CLS, cas n° 1338, 246^e rapport, paragr. 43.

- par lesquelles le gouvernement cherche à modifier les structures de la négociation collective dans le cadre desquelles il agit directement ou indirectement en tant qu'employeur.

Le comité a estimé que la loi de 1991 sur les mesures de restriction dans le secteur public allait au-delà de ce qu'il avait précédemment considéré comme des limites normalement acceptables et pouvant être imposées provisoirement à la négociation collective. En effet, cette loi annulait des accords négociés antérieurement. Par ailleurs, le gouvernement avait annoncé son intention de prolonger, par une nouvelle loi, la période de restrictions salariales initialement fixée à un an. Le comité a invité le gouvernement à renouer des consultations larges et constructives avec les syndicats intéressés en vue de rétablir la négociation collective, conformément aux principes de la liberté syndicale. Le comité a souligné l'importance de consultations suffisantes avant l'introduction d'une loi par laquelle le gouvernement cherche à modifier les structures de la négociation collective dans le cadre desquelles il agit directement ou indirectement en tant qu'employeur.

CLS, cas n° 1607, 284^e rapport, paragr. 594.

1.9 Facilités pour les représentants des travailleurs

“ Des facilités doivent être accordées, dans l’entreprise, aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions. A cet égard, il doit être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l’importance et des possibilités de l’entreprise intéressée. ”

Convention n° 135, article 2 1) et 2).

Outre la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, d’autres normes prévoient que certaines facilités doivent être accordées aux travailleurs qui souhaitent organiser ou mener leurs activités syndicales.

Les organes de contrôle ont parfois demandé que les représentants des travailleurs puissent bénéficier de conditions satisfaisantes en ce qui concerne notamment:

- l’accès au lieu de travail;

La modification de la loi n° 358 de 1974 concernant le statut des représentants syndicaux sur les lieux de travail a permis d’accorder dans certaines circonstances aux représentants syndicaux régionaux le droit d’accéder aux établissements dans lesquels ils ne sont pas employés, et d’y exercer des activités syndicales.

RCE 1993, C. 135, Suède.

Le comité a demandé au gouvernement de garantir aux représentants syndicaux l’accès aux lieux de travail, les droits de propriété et les droits de direction devant être pleinement respectés, afin que les syndicats puissent entrer en rapport avec les travailleurs et les informer des avantages que la syndicalisation peut présenter pour eux.

CLS, cas n° 1523, 284^e rapport, paragr. 195.

- l’octroi de facilités appropriées;

Le comité a demandé au gouvernement de veiller à ce que soient accordées dans l’entreprise concernée les facilités nécessaires aux fonctions syndicales, conformément à ses obligations au regard de la convention n° 135 – même lorsqu’il s’agit d’entreprises privatisées.

CLS, cas n° 1565, 279^e rapport, paragr. 381.

■ le recouvrement des cotisations syndicales,

“ ... en l’absence d’autres dispositions en vue du recouvrement des cotisations syndicales, les représentants des travailleurs habilités par le syndicat devraient être autorisés à recueillir régulièrement ces cotisations à l’intérieur de l’entreprise. ”

Recueil 1985, paragr. 326.

Les associations syndicales qui ont le statut syndical en vertu de la loi relative aux associations syndicales, laquelle, à la satisfaction de la commission d’experts, a été récemment adoptée après l’abrogation d’une loi ayant fait l’objet des commentaires de la commission pendant de nombreuses années, bénéficie d’un certain nombre de privilèges syndicaux, notamment le droit de prélever sur les salaires les cotisations syndicales.

RCE 1989, C. 87, Argentine.

■ l’octroi de facilités dans les plantations.

“ ... il est d’une importance particulière que l’accès aux plantations des représentants des syndicats en vue de l’exercice légal de leurs activités syndicales soit accordé sans réticence, pourvu que l’exécution du travail pendant les heures de travail n’ait pas à en souffrir et pourvu que soient prises toutes les précautions nécessaires à la protection de la propriété. ”

Recueil 1985, paragr. 220.

La commission avait demandé au gouvernement de garantir le droit des dirigeants syndicaux d’organiser des réunions dans les plantations. Elle a pris par la suite note de l’existence d’un arrêté administratif «d’application obligatoire» prévoyant que «la surveillance sera renforcée dans tous les secteurs, y compris dans les plantations, afin de garantir qu’il ne sera pas porté atteinte au droit d’association des travailleurs et de leurs dirigeants».

RCE 1994, C. 87, Costa Rica.

PARTIE 2

Choix des procédures permettant de faire respecter les normes et principes de la liberté syndicale

2.1 Exigences communes aux différentes procédures

Au début de ce guide, nous avons présenté les organes qui contrôlent l'application des principes de la liberté syndicale. Ces organes ont été mis en place dans un seul but: faire mieux respecter les principes de la liberté syndicale et l'exercice des droits syndicaux. La partie 2 précise comment les utiliser.

Ces informations sont destinées à ceux qui entendent recourir aux organes de contrôle en cas de violation des principes de la liberté syndicale. Elles portent sur:

- les questions qu'il convient de résoudre avant de recourir à un organe de contrôle; et
- les éléments permettant de déterminer quel organe de contrôle peut ou devrait être utilisé.

1. Etablissement des faits

Avant d'agir, il faut connaître les faits qui pourraient constituer une violation des principes de la liberté syndicale, ce qui revient à se poser la question suivante:

Qui a fait quoi, quand et comment?

compte tenu des exigences qu'entraînent les principes de la liberté syndicale. Les informations données dans la partie 1 devraient suffire pour déterminer ce qui constitue une violation de ces principes.

Il convient d'abord d'établir la nature de faits pour savoir à quel organe de contrôle s'adresser:

- L'éventuelle violation a-t-elle des effets durables, par exemple lorsqu'elle découle d'une législation ou d'une politique contraires aux principes de la liberté syndicale?
- L'éventuelle violation comporte-t-elle des faits (arrestation ou détention de syndicalistes, saisie des biens ou dissolution d'une organisation, dispersion d'une réunion syndicale) requérant une réparation immédiate?

- Des témoignages sont-ils nécessaires pour mettre en évidence l'éventuelle violation, ou l'examen d'une législation ou d'une politique données y suffit-il?

Par ailleurs, il faudra, pour présenter les faits, constituer un dossier réunissant les informations nécessaires. Copie devra être faite, entre autres, de la législation applicable, des décisions et jugements de tribunaux, des témoignages, des constats de police concernant le cas, en vue de leur soumission aux organes de contrôle. S'il est impossible de fournir ces copies, un compte rendu détaillé des informations pertinentes devrait être effectué. Par exemple:

- «Le syndicaliste John Doe a pris connaissance le 3 mai 1999, au siège de la police, d'un constat de 4 pages, daté du 1^{er} mai 1999.»
- «Le décret-loi n° 478-A de 1999 portant déclaration de l'état d'urgence est un document d'une page que le gouvernement a rendu public le 1^{er} mai 1999.»
- «Mary Doe, secrétaire du directeur général, a été le témoin le 1^{er} mai 1999 de l'intrusion, sans mandat, d'agents administratifs dans les locaux du syndicat.»

Pour que leur tâche soit facilitée, il est essentiel que les organes de contrôle disposent de preuves objectives des faits.

L'établissement des circonstances d'une éventuelle violation permet de répondre à deux questions importantes:

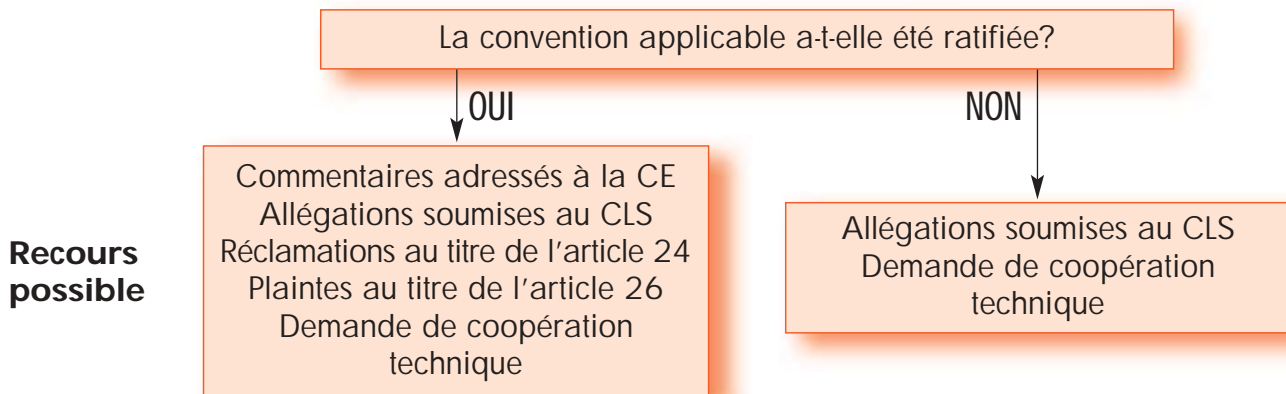
- Les principes de la liberté syndicale ont-ils été violés?
- Quel mécanisme de contrôle faut-il saisir?

Là encore, les informations figurant dans la partie 1 devraient suffire pour répondre à la première question. Celles qui sont données dans la partie 2, à propos des différentes procédures disponibles, permettent de répondre à la seconde.

La ratification de la convention relative à la liberté syndicale applicable n'est nécessaire que pour certains types de recours.

2. Ratification

Figure 12. Choix des procédures: mécanismes disponibles en cas de ratification ou de non-ratification



Attention: chacune des conventions en la matière ne consacre que certains des principes de la liberté syndicale. Ainsi, l'obligation de promouvoir la négociation collective est contenue dans la convention n° 98 et non dans la convention n° 87. Il faut donc s'assurer que la convention qui sert de base au recours à un organe de contrôle est bien celle qui s'applique et que l'Etat mis en cause a ratifié cette convention.

Comment savoir si ce pays a ratifié la convention applicable?

On trouvera à l'annexe 1 la liste des pays qui, au 15 septembre 1999, avaient ratifié les conventions relatives à la liberté syndicale. Par ailleurs, régulièrement, le BIT diffuse et met à jour cette liste. On peut également:

- s'adresser au bureau extérieur du BIT le plus proche;
- s'adresser au Département des normes internationales du travail et des droits de l'homme, BIT, CH-1211 Genève 22, Suisse;
- consulter la base de données ILOLEX (<http://ilolex.ilo.ch:1567/public/french/50normes/infleg/ilofre/index.htm>) ou le site Internet du Département des normes internationales du travail (<http://www.ilo.org/public/french/standards/norm>);
- consulter les documents du BIT sur la liberté syndicale (beaucoup contiennent la liste des ratifications);
- consulter, dans le plus récent Rapport III, Partie 2, de la Conférence internationale du Travail, la liste des ratifications par convention et par pays (établie chaque année au début du mois de juin).

Attention: chaque procédure implique l'observation de certaines règles. Elles sont exposées ci-après en détail.

Tableau 3. Choix des procédures: caractéristiques des mécanismes de contrôle

Procédure	Intervention intérimaire	Conclusions	Preuves
a) Système de contrôle régulier			
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CE) <i>(ratification nécessaire)</i>	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour qu'elles soient formulées rapidement, il faut que les commentaires des travailleurs/employeurs soient reçus suffisamment tôt avant la réunion de novembre-décembre de la CE ■ Habituellement, et selon le cas, la CE demande au gouvernement un complément d'information avant de formuler une conclusion ou de demander une modification de la loi ou de la pratique 	Preuves écrites uniquement
Commission de la Conférence <i>(ratification nécessaire)</i>	Aucune	Les conclusions de la Commission de la Conférence sont parfois exprimées en termes vigoureux	Le gouvernement peut être prié de donner certains renseignements, en général de vive voix. Le gouvernement peut aussi fournir des informations écrites
b) Systèmes de contrôle spéciaux			
Comité de la liberté syndicale <i>(la ratification n'est pas nécessaire)</i>	Oui	Elles sont formulées une fois que le gouvernement a répondu à la demande d'information sur le cas (deux mois à un an après). Le cas peut avoir un caractère d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> ■ Par écrit ■ Plus rarement, témoignages oraux
Commission d'investigation et de conciliation en matière de la liberté syndicale <i>(la ratification n'est pas nécessaire si l'Etat admet la compétence de la commission)</i>	Non	Habituellement, il faut compter un à deux ans avant qu'elles ne soient formulées	Enquêtes - témoignages écrits ou oraux
Réclamation au titre de l'article 24 <i>(ratification nécessaire)</i>	Non	D'une manière générale, le CLS en est saisi lorsque la réclamation a trait aux principes de la liberté syndicale. La procédure est plus longue que dans les cas où la plainte est adressée directement au CLS	Par écrit
Plainte au titre de l'article 26 <i>(ratification nécessaire)</i>	Oui	Lorsqu'une commission d'enquête est créée, de un à deux ans	<ul style="list-style-type: none"> ■ Témoignages écrits et oraux ■ Facultés d'investigation
c) Assistance du Bureau international du Travail			
Mission consultative non officielle <i>(la ratification n'est pas nécessaire)</i>	Aucune	Aucune conclusion n'est formulée	Les informations réunies portent le plus souvent sur des aspects techniques
Mission de contacts directs <i>(la ratification n'est pas nécessaire)</i>	Le rapport de la mission est généralement transmis pour information à l'organe de contrôle approprié	Des conclusions générales sont proposées. Les organes de contrôle formulent des conclusions finales	Les informations recherchées peuvent être de caractère général
Assistance technique <i>(la ratification n'est pas nécessaire)</i>	Aucune	Aucune, mais des recommandations importantes peuvent être formulées	Les informations réunies ont généralement un caractère technique

Organe tripartite	Publicité	Particularités
a) Système de contrôle régulier		
Non	<p>Relativement importante.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La CE examine le cas et formule des commentaires ■ Les commentaires formulés à propos d'une communication faite par une organisation d'employeurs ou de travailleurs peuvent être publiés en tant qu'«observations», lesquelles peuvent faire l'objet d'une large publicité 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La publicité peut être importante ■ Possibilité d'un examen tripartite par la Commission de la Conférence ■ Lorsqu'une convention prévoit la présentation par l'Etat partie d'un rapport sur son application tous les cinq ans (la n° 135, par exemple), la CE demande habituellement qu'un rapport lui soit présenté plus tôt lorsqu'elle reçoit un commentaire de travailleurs ou d'employeurs ■ L'examen porte davantage sur la conformité de la législation que sur des infractions
Oui	<p>Forte probabilité d'un débat en séance publique sur le cas</p>	<p>La Commission de la Conférence ne peut être saisie du cas qu'après son examen par la CE; la ratification est donc nécessaire et des éléments de preuve doivent d'abord avoir été soumis à la CE</p>
b) Systèmes de contrôle spéciaux		
Oui	<p>Publicité importante – les cas sont rendus publics peu de temps après la formulation des conclusions et recommandations; les cas portent sur des faits qui attirent souvent l'attention des médias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Examine aussi bien des aspects législatifs que des atteintes aux principes de la liberté syndicale ■ Utile pour attirer l'attention sur une entreprise ou sur des dirigeants syndicaux ou syndicalistes détenus ou victimes d'une discrimination antisyndicale
Non	<p>Publicité importante – cette procédure spéciale fait ressortir les cas qu'elle examine</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Membres indépendants ■ La commission est investie de facultés d'investigation ■ Le consentement du gouvernement est nécessaire
Oui	<p>Publicité importante – ces cas font l'objet d'un rapport distinct du CLS</p>	<p>Sur les questions de liberté syndicale, le Conseil d'administration saisit généralement le CLS. Il faut attendre la session suivante du Conseil d'administration pour que celui-ci puisse décider d'en référer au CLS, le Conseil ayant au moins besoin d'une session pour le faire</p>
La décision de créer une commission d'enquête appartient au Conseil d'administration du BIT. La Commission d'enquête est formée d'experts. Elle n'est pas tripartite	<p>Publicité importante – le cas est examiné par le Conseil d'administration et les conclusions font l'objet d'une publication spécifique</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La plainte ne peut émaner que d'un travailleur ou d'un employeur, en leur qualité de délégué à la Conférence internationale du Travail, laquelle se tient en juin. Les plaintes peuvent aussi émaner d'un Etat Membre ayant également ratifié la convention ■ Possibilité de rechercher des preuves dans le pays
c) Assistance du Bureau international du Travail		
Non	<p>Publicité généralement faible</p>	<p>Souvent utile pour un examen de la législation et l'octroi de services consultatifs en la matière</p>
Non	<p>La publicité peut être forte lorsqu'est également prévu un recours auprès des organes de contrôle</p>	<p>Pour se rendre dans le pays, le consentement du gouvernement est nécessaire</p>
Aucun	<p>Publicité généralement faible</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Si un financement est nécessaire, il faut trouver un donateur ■ Peut être très utile pour résoudre des difficultés techniques et pour examiner la législation

Choix du mécanisme de contrôle

Plusieurs mécanismes de contrôle permettent d'engager un recours pour atteinte aux principes de la liberté syndicale. Ils revêtent chacun une utilité différente pour le plaignant. Ces mécanismes peuvent être comparés en ce qui concerne les points suivants:

- La **vitesse de l'intervention**, c'est-à-dire le temps que prend une intervention préliminaire de l'OIT, si tant est qu'elle est prévue dans la procédure applicable. Dans le cas où des syndicalistes seraient détenus, par exemple, l'organisation concernée peut demander à l'OIT d'intervenir directement auprès du gouvernement.
- Le **délaï de formulation des conclusions**, c'est-à-dire la période qui s'écoule avant que le mécanisme de contrôle ne soit en mesure d'examiner l'allégation et d'indiquer s'il y a eu violation de la liberté syndicale.
- La **nature de l'allégation**; il s'agit de déterminer si la plainte porte sur des faits concrets – discrimination antisyndicale dans une entreprise donnée – ou si le problème est d'ordre législatif.
- La **présentation d'éléments de preuve**: ils peuvent être présentés par une personne, obtenus auprès d'une personne, ou communiqués par écrit.
- Le fait que l'organe de contrôle est **tripartite** (ou qu'il puisse le devenir) peut avoir une incidence.
- La **publicité** que permet un mécanisme aura aussi son importance, car c'est essentiellement par une influence d'ordre moral que les mécanismes de contrôle peuvent aboutir à des résultats.

Dans son 193^e rapport (1979), le CLS a rappelé **“** que l'influence qu'il peut avoir est avant tout d'ordre moral. Elle découle de l'objectivité de la procédure suivie, ainsi que de l'effet de persuasion et de l'autorité que peuvent exercer les conclusions unanimes, fondées sur des principes constants, d'un organe qui, comme le comité, est composé de membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs. Cette influence dépend enfin, dans une certaine mesure, de la publicité qu'impliquent les conclusions d'un organe international **”** .

CLS 193^e rapport, paragr. 8.

Par ailleurs, certains mécanismes, et les organes de contrôle qui y sont liés, présentent **des caractéristiques particulières**. S'il connaît ces caractéristiques, l'utilisateur potentiel sera davantage en mesure de déterminer lequel convient le mieux à son cas.

Le tableau 3 donne un aperçu des différences ou similitudes qui existent entre les mécanismes en place.

En complément à cette introduction, on trouvera dans les sections qui suivent de plus amples informations sur chacun des mécanismes de contrôle.

Bien que cela soit moins manifeste, les rapports sur l'application des principes de la liberté syndicale des gouvernements **qui n'ont pas ratifié** les conventions y relatives ont une incidence sur l'observation de ces principes, dans les Etats intéressés mais aussi à l'échelle internationale.

“ ... si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra en référer au Directeur général du BIT, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure on a donné suite ou on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention. ”

Constitution de l'OIT, article 19, paragr. 5 e).

L'obligation de faire rapport au titre de l'article 19 sert de base:

- à la réalisation d'études d'ensemble sur différents instruments que choisit chaque année le Conseil d'administration, et
- à l'établissement des rapports sur la suite donnée à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998.

Des études d'ensemble sur la liberté syndicale ont été publiées en 1956, 1957, 1959, 1973, 1985 et 1994. Une brève étude, qui a été effectuée en 1998, figure dans le rapport général de la commission d'experts de 1999.

“ L'objet du suivi annuel de la Déclaration est de donner l'occasion de suivre chaque année, par un dispositif simplifié [...] les efforts déployés conformément à la Déclaration par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales. [...] Le suivi portera chaque année sur les quatre catégories de principes et de droits fondamentaux énumérés dans la Déclaration. [...] Le suivi se fera sur la base de rapports demandés aux Membres au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution. Les formulaires de ces rapports seront conçus de manière à obtenir des gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales (dont les conventions n^{os} 87 et 98) des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique, en tenant dûment compte de l'article 23 de la Constitution et de la pratique établie. ”

Suivi de la Déclaration, section II (A), paragr. 1 et 2, et (B), paragr. 1).

2.2 Rapports au titre de l'article 19 sur les conventions non ratifiées et les recommandations

Rapports aux fins des études d'ensemble et rapports sur les obstacles à la ratification

Les informations figurant dans les rapports annuels de suivi de la déclaration sont examinées par un groupe d'experts conseillers de la déclaration puis par le Conseil d'administration. Elles sont également utilisées aux fins de l'établissement d'un rapport global.

Qu'ils servent à élaborer une étude d'ensemble ou à informer le Conseil d'administration sur le *suivi de la déclaration, les rapports établis en vertu de l'article 19 permettent*:

- à l'Etat qui fait rapport d'envisager d'appliquer les conventions et l'opportunité de les ratifier;
- à la CE, lorsqu'une étude d'ensemble est en cours, de réaffirmer ses positions sur le sens des instruments considérés;
- à toutes les parties intéressées de déterminer les obstacles à la ratification et les moyens de les surmonter;
- d'identifier les domaines dans lesquels l'assistance du BIT, par le biais de ses activités de coopération technique, pourrait aider les Membres de l'OIT à mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux en question.

Ainsi, l'article 19 peut être utilisé pour faciliter l'application des principes de la liberté syndicale au niveau national.

- Lorsqu'un rapport est demandé, les organisations d'employeurs et de travailleurs, de même que les gouvernements intéressés, devraient avoir déjà **analysé en profondeur l'application par l'Etat**, en droit et en pratique, des principes de la liberté syndicale. Cette analyse, effectuée indépendamment par chacun de ceux qui sont les plus concernés par la question, peut être utile dans certains cas – en particulier pour faire largement connaître les difficultés qui en entravent l'application. L'assistance technique du BIT peut être demandée à cette fin.
- Des **consultations** à propos des difficultés qui font obstacle à l'application peuvent contribuer à les résoudre et à promouvoir la ratification.
- Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent adresser directement au BIT des **commentaires** sur l'application de la convention ou sur la recommandation considérées.

Pour préparer son étude d'ensemble de 1994, la CE s'est servie des informations et des observations de quatre organisations de travailleurs et d'employeurs sur des conventions non ratifiées, en plus des informations fournies au sujet des conventions ratifiées.

CE 1994, étude d'ensemble, paragr. 21

Entre mai 1995 et le 19 février 1999, quand le Directeur général du BIT a lancé la campagne de ratification des conventions fondamentales, onze ratifications de la convention n° 87 et seize ratifications de la convention n° 98 ont été enregistrées. Le Directeur général, en vertu de l'obligation prévue par l'article 19, peut demander des rapports sur les obstacles à la ratification – en attirant l'attention des gouvernements intéressés sur l'opportunité d'une ratification.

GB 274/LILS/ 5, annexe I.

“ Chacun des Membres s’engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d’administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. ”

Constitution de l’OIT, article 22.

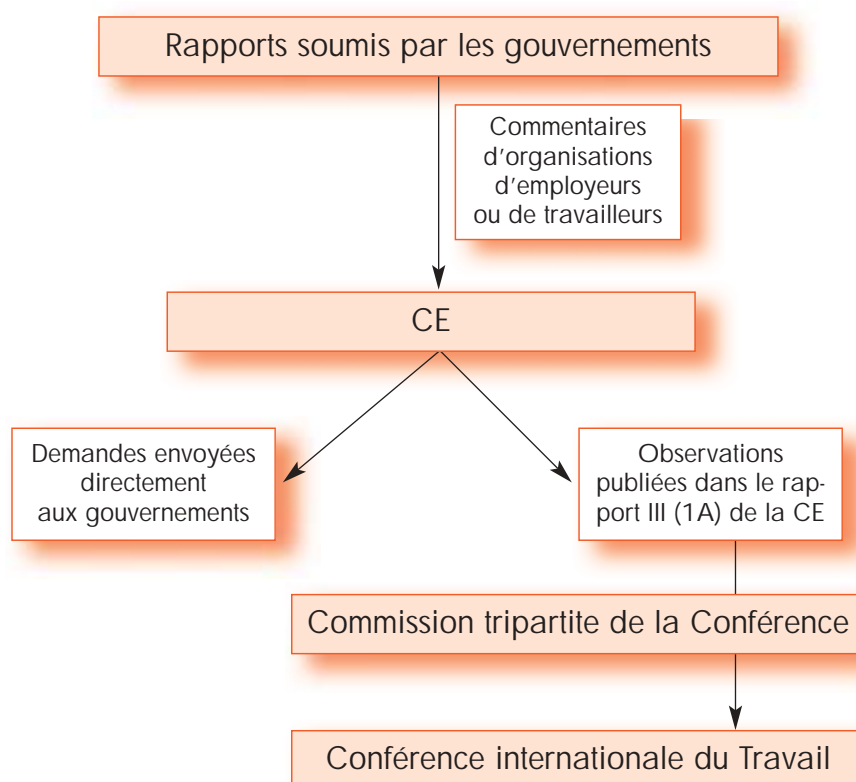
2.3 Rapports et commentaires adressés à la commission d’experts

Lorsqu’un Etat ratifie une convention de l’OIT, notamment celles qui portent sur les principes de la liberté syndicale, il est tenu de soumettre des rapports sur son application. En vertu du système en vigueur, les rapports doivent:

- être soumis tous les deux ans pour les conventions n^{os} 87 et 98;
- être soumis tous les cinq ans pour les conventions n^{os} 11, 135, 141, 151 et 154;
- indiquer les mesures prises pour appliquer la convention, dans la législation et dans la pratique;
- indiquer le nom des organisations d’employeurs et de travailleurs représentatives auxquelles le gouvernement a communiqué copie de son rapport;
- indiquer si des commentaires ont été reçus de ces organisations d’employeurs et de travailleurs en ce qui concerne l’application pratique de la convention (figure 13).

Commentaires d’organisations d’employeurs et de travailleurs

Figure 13. Contrôle régulier: commentaires d’organisations d’employeurs et de travailleurs



Ces rapports sont examinés par la Commission d'experts (CE). Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont encouragées à soumettre à la CE tous commentaires qu'elles souhaiteraient formuler sur l'application des conventions considérées. Ces commentaires leur permettent, entre autres moyens, d'attirer l'attention des organes de contrôle sur une éventuelle violation des principes de la liberté syndicale.

- ces commentaires peuvent être adressés directement au Département des normes internationales du travail et des droits de l'homme (Bureau international du Travail), sans passer par le gouvernement;
- ils n'est pas nécessaire de les envoyer en même temps que le rapport du gouvernement et d'attendre l'année prévue pour la présentation du rapport; et
- toute organisation d'employeurs ou de travailleurs peut les adresser.

Quel est l'effet immédiat de ces commentaires?

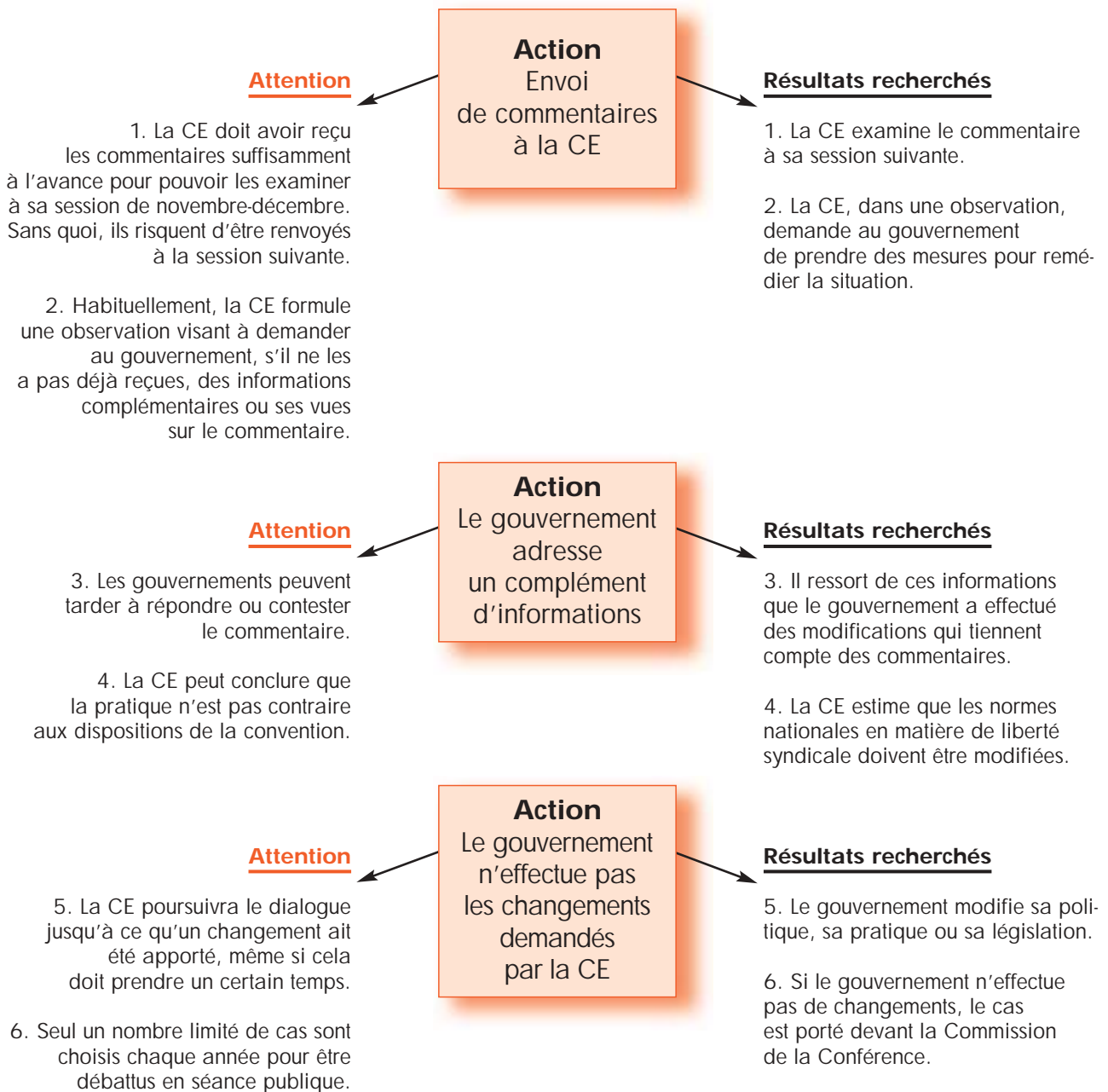
- Le Bureau verse ces commentaires au dossier soumis à la CE sur l'application par l'Etat de la convention considérée.
- Habituellement, le Bureau adresse copie de ces commentaires au gouvernement concerné et lui demande s'il a des observations à formuler à leur propos. Si le temps manque avant la session de la CE, ou si la CE ne reçoit pas les commentaires du gouvernement, elle procède l'année suivante à l'examen de fond de ces commentaires.
- La CE examine les commentaires et l'ensemble du dossier, même si le gouvernement ne doit soumettre son rapport que l'année suivante. Avant d'adresser des commentaires à la CE, il convient d'avoir à l'esprit qu'elle se réunit tous les ans en novembre-décembre. Il se peut donc qu'un commentaire reçu début novembre ne puisse être examiné par la CE qu'à sa session de *l'année suivante*.
- A l'issue de son examen, la CE inclut généralement une observation dans le rapport qu'elle adresse à la Conférence internationale du Travail. Si le gouvernement concerné a manqué de temps pour répondre, souvent la CE lui demande simplement de fournir de plus amples informations sur les questions soulevées. Lorsque la réponse du gouvernement n'est pas satisfaisante, et que se pose un véritable problème pour l'application des normes relatives à la liberté syndicale, la CE peut formuler des observations très vigoureuses.
- Lorsqu'une observation sur un cas a été formulée dans le rapport de la CE, ce cas peut être choisi pour être discuté en juin à la session de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail.
- Lorsque la CE lui adresse une observation, le gouvernement doit normalement fournir un complément d'information. La CE peut lui demander de modifier sa législation et/ou sa pratique. Suivant le degré de gravité de l'allégation, la CE peut lui demander d'envoyer son rapport dans les meilleurs délais. Dans ce cas, le rapport doit lui parvenir dès l'année suivante ou, au plus tard, au cours de l'année prévue pour la soumission du rapport sur la convention considérée.
- Lorsque la CE demande une modification de la législation ou de la pratique, elle réitère sa demande jusqu'à ce que la modification soit effectuée. Plus la situation se prolongera, plus il sera probable que la commission de la Conférence l'examine.

La Commission de la Conférence internationale du travail est tripartite et se réunit en séance publique. Chaque année, le bureau de la commission – c'est-à-dire son président (un délégué gouvernemental) et ses deux vice-présidents (les porte-parole des groupes des employeurs et des travailleurs) – choisit, parmi les centaines d'observations formulées par la CE dans son rapport, un certain nombre (entre 20 et 40) qui sont examinées séparément. Mais, dans les faits, il peut s'écouler un certain temps avant que les différents groupes – employeurs, travailleurs et gouvernements – de la Conférence ne se mettent d'accord sur les cas devant être discutés. Le gouvernement concerné est alors prié d'exposer en séance publique la situation de l'application de la convention. Tous les membres de la commission, y compris les délégués travailleurs et employeurs, ont alors l'occasion de formuler un commentaire sur le cas, de soulever des questions et de suggérer des solutions.

Présenter une allégation de violation des principes de la liberté syndicale devant la commission de la Conférence peut avoir beaucoup d'impact. Souvent, les débats qui s'ensuivent font mieux connaître la situation et poussent le gouvernement en cause à agir.

La figure 14 indique les étapes à suivre et les éléments à prendre en compte avant de saisir d'un cas la CE et la Commission de la Conférence, dans le cadre du contrôle régulier.

Figure 14. Contrôle régulier: résultats recherchés et éléments à prendre en compte



La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (CIC) a été créée par le Conseil d'administration du BIT en janvier 1950 en accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies. Organe neutre composé de neuf personnalités indépendantes, elle fonctionne normalement par groupes de trois membres et a pour mandat d'examiner des allégations de violation des principes de la liberté syndicale.

Aujourd'hui, la CIC n'est utilisée que rarement, et cela pour un certain nombre de raisons:

- Lorsqu'une plainte alléguant une violation des principes de la liberté syndicale vise **un Membre de l'OIT**, elle est examinée par le Comité de la liberté syndicale, lequel peut recommander d'en saisir la CIC. En pratique toutefois, le comité dispose le plus souvent d'assez d'informations pour examiner en substance les allégations et ne recommande donc pas le renvoi du cas à la CIC.
- Lorsqu'une plainte alléguant une violation de la liberté syndicale vise un Etat **qui n'est pas Membre de l'OIT** mais qui est un Membre de l'ONU, des dispositions adoptées d'un commun accord entre l'OIT et l'ONU permettent à l'ONU de recourir à l'OIT, en particulier à la CIC, pour examiner la plainte. Toutefois le consentement du pays concerné est nécessaire, consentement qui, dans la pratique, est difficile à obtenir.

2.4 Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale

Origine et mandat

Tableau 4. Recours à la CIC

Le gouvernement intéressé ►	est Membre de l'OIT	n'est pas Membre de l'OIT
Le gouvernement intéressé ▼	▼	▼
a ratifié la convention sur la liberté syndicale ►	<ul style="list-style-type: none"> ■ La CE peut recevoir des commentaires ■ Le CLS peut être saisi de l'allégation et, en règle générale, ne recommande pas son renvoi à la CIC ■ Les articles 24 et 26 peuvent être appliqués ■ L'assistance du Bureau peut être demandée 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La CE peut recevoir des commentaires (le contrôle de l'application d'une convention ratifiée se poursuit même si l'Etat n'est plus Membre de l'OIT) ■ Pour que la CIC agisse, il faut le consentement du gouvernement
n'a pas ratifié la convention sur la liberté syndicale ►	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le CLS peut être saisi de l'allégation et, en règle générale, ne recommande pas son renvoi à la CIC 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour que la CIC agisse, il faut le consentement du gouvernement

2.5 Allégations portées à la connaissance du Comité de la liberté syndicale

Le Conseil d'administration du BIT a institué, en 1951, le Comité de la liberté syndicale (CLS). Le CLS comprend neuf membres. Chacun des groupes (employeurs, travailleurs et gouvernements) du Conseil d'administration en désigne trois. Depuis 1978, le CLS est présidé par une personnalité indépendante. Il se réunit trois fois par an, peu de temps avant les sessions ordinaires du Conseil d'administration, lesquelles se tiennent en mars, juin et novembre.

Origine et mandat

“ ... Le comité examine les plaintes contenant des allégations de violations des conventions sur la liberté syndicale, que les pays en cause **aient ou non ratifié** ces instruments. Le consentement des gouvernements intéressés n'est pas nécessaire à l'examen des plaintes: le fondement juridique de cette conception repose sur la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie en vertu desquelles, du fait de leur adhésion à l'Organisation, les Etats Membres sont tenus de respecter les principes fondamentaux contenus dans la Constitution, notamment ceux concernant la liberté syndicale... ”

CE 1994, étude d'ensemble, paragr. 19

Il incombe au comité, en vue d'une recommandation au Conseil d'administration, de déterminer si le cas mérite d'être soumis au Conseil puis, éventuellement, à la CIC.

Etant donné qu'il est saisi de nombreux nouveaux cas chaque année, une partie importante du travail du CLS consiste à recueillir les vues du plaignant et celles du gouvernement mis en cause avant même de procéder à l'examen de fond des informations qui lui sont données. Il convient de garder ce point à l'esprit car les informations fournies tant par les plaignants que par les gouvernements peuvent contribuer à résoudre rapidement les cas.

Recevabilité

Les plaintes à soumettre au CLS doivent être adressées à:

M. le Directeur général
Bureau international du Travail
CH-1211 Genève 22 (Suisse)

Pour qu'une affaire soit recevable, les plaignants doivent soumettre leurs allégations sous une certaine forme (tableau 5). Ils doivent aussi indiquer *expressément* que sa communication a pour objet de saisir d'une plainte le Comité de la liberté syndicale de l'OIT.

Tableau 5. Procédures du CLS: recevabilité des plaintes

Conditions requises dans tous les cas	Éléments dont il faut tenir compte dans certains cas
1. La plainte doit émaner d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs	<p>a) L'organisation peut être nationale et doit être directement concernée par l'affaire.</p> <p>b) L'organisation peut être internationale et avoir un statut consultatif auprès de l'OIT.*</p> <p>c) L'organisation peut être internationale lorsque les allégations ont trait à des questions affectant directement l'organisation qui lui est affiliée.</p> <p>d) Si le CLS ne connaît pas l'organisation, celle-ci doit joindre à la plainte:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) des renseignements sur sa composition; (ii) ses statuts et règlements; (iii) des renseignements sur ses affiliations à l'échelle nationale et internationale; (iv) toute information permettant d'apprécier la nature de l'organisation. <p>e) Les plaintes émanant d'organisations, qui ont été bannies ou dissoutes, ou qui n'ont pas été en mesure de démontrer à l'administration nationale leur légitimité, ne sont pas systématiquement considérées comme irrecevables mais sont examinées sur la base des renseignements demandés pour les organisations dont il est question à l'alinéa d).</p> <p>f) Il ne doit pas s'agir d'une organisation créée pour la circonstance avec laquelle il serait impossible de correspondre.</p>
2. La plainte doit être présentée par écrit	<p>a) La copie d'une communication qui avait été adressée à un tiers ne suffit pas: la communication doit être adressée au BIT. Un document peut être envoyé dans un premier temps par fax mais il doit ensuite être adressé par courrier.</p>
3. La plainte doit être signée par un représentant d'un organisme habilité à présenter une plainte	<p>a) Le «représentant habilité» à présenter une plainte peut être, entre autres, le président ou le directeur de l'organisation; il ne peut s'agir, par exemple, d'un assistant du président ou d'un cadre subalterne.</p> <p>b) Il n'est tenu compte des demandes d'anonymat qu'une fois que le Directeur général du BIT, après examen de la plainte, a conclu qu'elle contient des allégations qui présentent un certain degré de gravité et n'ont pas encore été examinées par le comité.</p> <p>c) Parce qu'ils ne peuvent pas être signés, les courriers électroniques ne sont pas recevables.</p>

* Les organisations internationales non gouvernementales ayant statut consultatif auprès de l'OIT sont: l'Alliance coopérative internationale; la Confédération internationale des syndicats libres; la Confédération mondiale du travail; la Fédération internationale des producteurs agricoles; la Fédération syndicale mondiale; l'Organisation internationale des employeurs; l'Organisation de l'unité syndicale africaine et la Confédération panafricaine des employeurs.

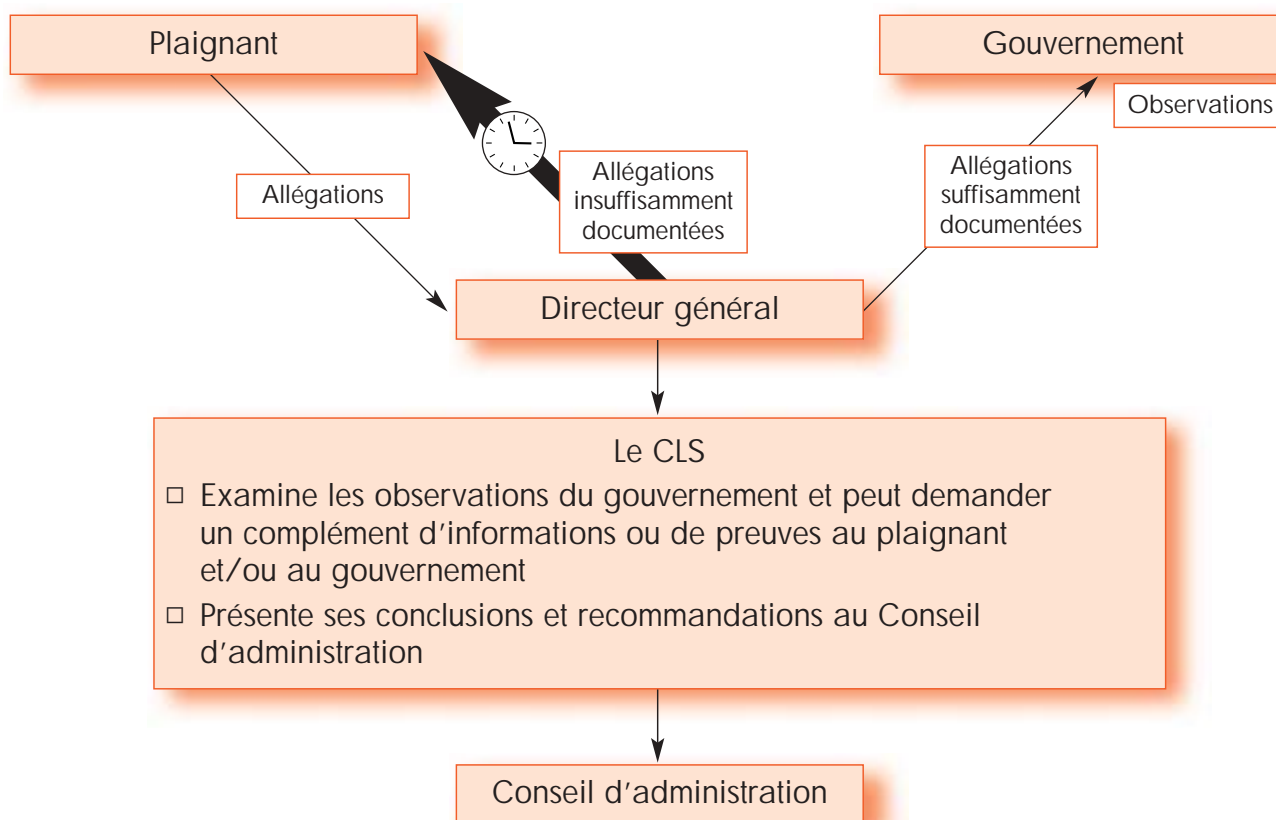
Conditions nécessaires pour l'examen de cas

Pour que le CLS puisse poursuivre l'examen d'une plainte, les conditions suivantes doivent être remplies:

- Les allégations contenues dans la plainte **ne doivent pas être de nature strictement politique**.
- **Les allégations doivent être clairement exposées et solidement documentées**. Il est de la plus haute importance pour le Directeur général du BIT que les plaintes soient traitées rapidement et que les informations sur lesquelles se fondent les allégations soient aussi complètes que possible. Ces deux points sont liés dans la mesure où, dans chaque cas, le Directeur général se met en rapport avec le plaignant et avec le gouvernement mis en cause pour veiller à ce que les informations que les parties présentent au CLS soient aussi complètes que possible.

La figure 15 présente la procédure qui est appliquée lorsque les plaignants présentent des plaintes qui ne sont pas suffisamment documentées ou qui ne s'appuient sur aucun élément objectif de preuve.

Figure 15. Procédures du CLS: traitement des allégations et observations



“ Le comité regrette que les plaignants n’aient pas envoyé les renseignements détaillés et précis qu’il leur avait demandés à l’appui de leur plainte. (...) Il recommande donc au Conseil d’administration de décider de ne pas soumettre ce cas à un examen plus approfondi. ”

CLS, cas n° 1232, 238^e rapport, paragr. 39.

Par ailleurs, il n’est pas nécessaire d’avoir épuisé toutes les voies de recours à l’échelle nationale avant de saisir le CLS. Sur ce point, le CLS adopte une approche au cas par cas.

Dans un cas faisant état de licenciements antisyndicaux ayant entraîné une grève, de violations d’une convention collective et de délais de procédures, le ministère du Travail avait introduit une action en justice pour que des sanctions soient prises contre l’entreprise, d’une part, et en vue de la réintégration immédiate des travailleurs touchés et du paiement des salaires échus, d’autre part. Onze mois s’étaient écoulés entre les actes antisyndicaux allégués par le plaignant et l’action intentée par le ministre en vue d’obtenir des sanctions contre l’entreprise. Bien que le gouvernement ait demandé que la procédure puisse suivre son cours, le comité a exprimé sa préoccupation devant la lenteur et le peu d’efficacité des procédures, et a prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir que ces procédures soient rapidement traitées. Il a ensuite examiné le cas à fond.

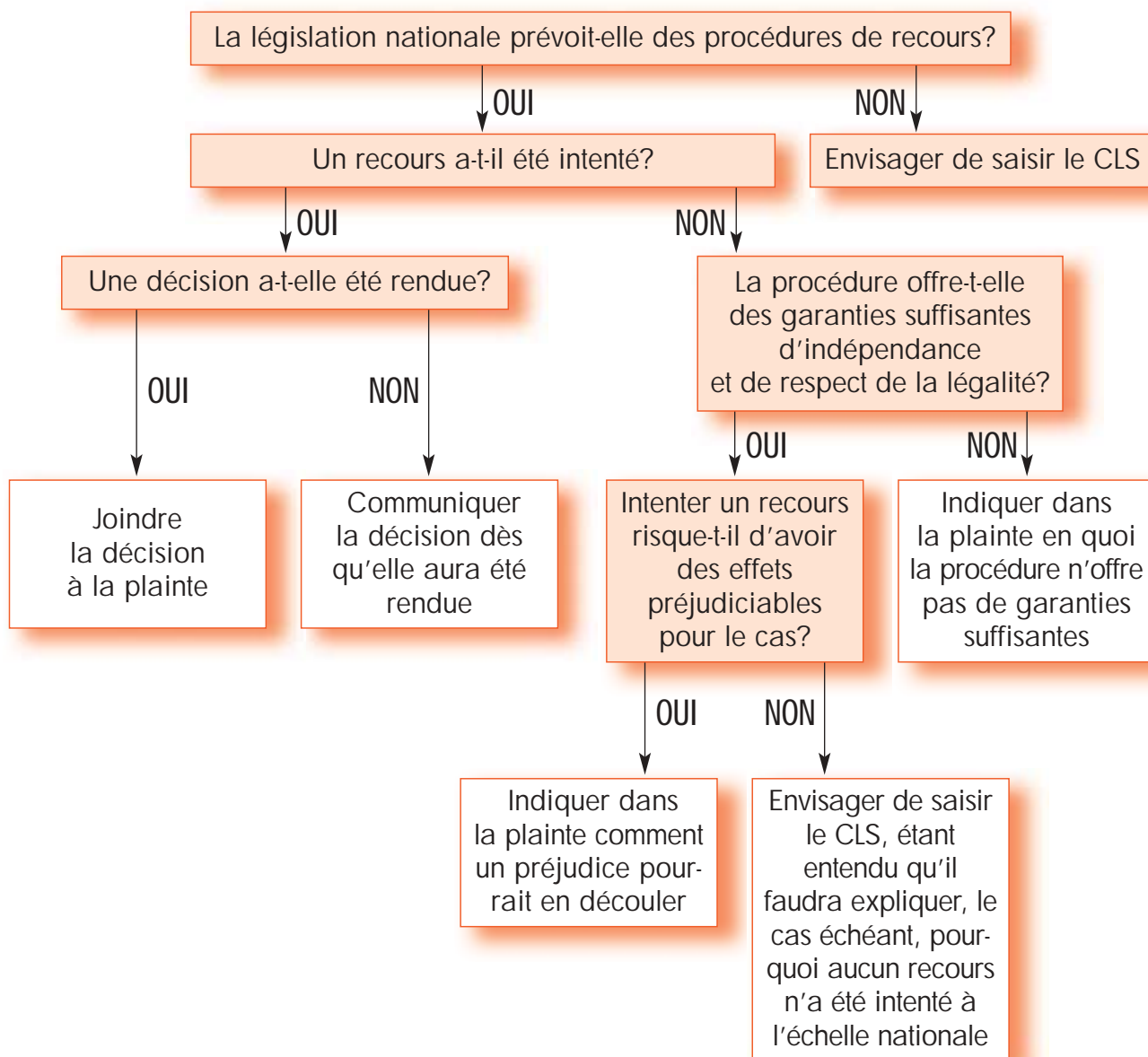
CLS, cas n° 1879, 305^e rapport, paragr. 183.

“ ... les affaires portant sur des actes de discrimination antisyndicale contraires à la convention n° 98 devraient être examinées promptement afin que les mesures correctives nécessaires puissent être réellement efficaces. Une lenteur excessive dans le traitement des cas de discrimination antisyndicale et, en particulier, l’absence de jugement pendant un long délai dans des procès relatifs à la réintégration de dirigeants syndicaux licenciés, équivalent à un déni de justice, et par conséquent, à une violation des droits syndicaux des intéressés. ”

CLS, cas n° 1879, 305^e rapport, paragr. 202.

Les plaignants doivent garder ce point à l'esprit lorsqu'ils élaborent leur plainte. La figure 16 peut les aider, en ce qui concerne la question de l'épuisement des recours à l'échelle nationale, à préparer un recours contre une éventuelle violation de la liberté syndicale.

Figure 16. Procédures du CLS et recours à l'échelle nationale



Plusieurs procédures sont appliquées pour garantir un traitement des cas aussi rapide que possible.

Il convient de distinguer les cas **urgents** de ceux qui le sont moins.

Procédure accélérée: cas urgents et cas dans lesquels un gouvernement tarde à adresser ses observations

“ Sont classés comme urgents les cas mettant en cause la vie ou la liberté d’individus, les cas où des conditions nouvelles affectent la liberté d’action d’un mouvement syndical dans son ensemble, les cas relatifs à un état permanent d’urgence, les cas impliquant la dissolution d’une organisation. ”

Procédures du CLS, paragr. 55

Dans les cas urgents, le CLS:

- traite le cas en priorité;
- est habilité à formuler des recommandations appropriées en vue de la protection des parties intéressées pendant toute la période d’examen du cas;
- soumet immédiatement son rapport au Conseil d’administration.

Dans la pratique, il peut être fait appel à un bureau extérieur du BIT pour demander à un gouvernement de communiquer dans les plus brefs délais ses observations à propos de plaintes, ou de prendre des mesures transitoires lorsque le CLS *n’a pas encore fini d’examiner le cas*.

Lorsqu’un plaignant souhaite que son cas soit traité d’urgence, il doit exposer clairement les motifs de sa demande.

Lorsque le cas est particulièrement urgent, le Directeur général peut intervenir avant même que le cas n’ait été examiné –, afin de prévenir ou d’atténuer tout préjudice.

Un gouvernement ayant fait l’objet d’allégations selon lesquelles il aurait arbitrairement empêché le responsable d’une organisation d’employeurs de quitter le pays pour assister à un important séminaire de l’OIT à l’intention des employeurs, le Directeur général du BIT – à la demande d’autres participants – a adressé un télégramme au ministre des Affaires étrangères du gouvernement en cause, lui demandant d’intervenir pour faciliter la sortie du pays de cette personne. Le ministre n’a rien fait dans ce sens, et d’autres allégations ont été communiquées au CLS. Celui-ci a déploré vivement le comportement des autorités compétentes et l’inaction du gouvernement.

CLS, cas n° 1317, 241^e rapport, paragr. 292.

Lorsque le Bureau estime qu’il a reçu du plaignant suffisamment d’informations à l’appui de la plainte, il est demandé au gouvernement en cause de formuler des observations sur ces allégations. En règle générale, le CLS examine la plainte à fond une fois que le gouvernement a fourni ses observations.

Contacts directs et contacts préliminaires

Lorsque le gouvernement en cause **tarde à envoyer ses observations** sur la plainte:

- une communication spéciale peut être adressée par le Directeur général si le CLS en fait la demande dans un paragraphe de l'introduction de son rapport;
- lorsque le cas n'est pas urgent mais qu'aucune observation n'a été reçue, après trois demandes, le CLS «prie instamment» le gouvernement de lui envoyer ses observations;
- afin d'obtenir une réponse, le président du CLS, au nom du comité, peut se mettre en rapport, pendant la Conférence internationale du Travail, avec la délégation du gouvernement;
- le CLS peut aussi procéder à l'examen de la plainte même s'il ne dispose pas des observations du gouvernement.

Conformément aux règles de procédure fixées au paragraphe 17 du 127^e rapport approuvé par le Conseil d'administration, le CLS peut présenter un rapport sur le fond du cas, même si les observations ou les informations demandées au gouvernement n'ont pas été reçues en temps voulu. Le comité demande alors au gouvernement de transmettre dans les plus brefs délais ses observations ou informations.

A différents stades de la procédure, il est possible de recourir à une mission de **contacts directs**, laquelle consiste à envoyer un représentant du Directeur général du BIT – il peut s'agir d'une personnalité indépendante ou d'un fonctionnaire du BIT – dans le pays intéressé afin de vérifier les faits ayant trait au cas et de rechercher des solutions aux difficultés rencontrées (CLS, 193^e rapport, paragr. 26).

- Des contacts directs *peuvent* être établis, soit pendant l'examen du cas, soit pour donner suite à une recommandation du Conseil d'administration.
- Des contacts directs *ne peuvent être établis qu'à l'invitation* du gouvernement concerné, ou avec son consentement.

Dans un cas portant sur diverses allégations, et à propos duquel des délégués des travailleurs à la Conférence internationale du Travail de 1992 avaient présenté une plainte au titre de l'article 26, le CLS a considéré qu'il s'imposait, vu la gravité des plaintes et des questions soulevées, qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays. La Côte d'Ivoire a indiqué qu'elle était disposée à accepter une mission de contacts directs en vue d'un examen plus approfondi du cas. La mission était conduite par M. Keba Mbaye, ancien vice-président de la Cour internationale de justice, premier président honoraire de la Cour suprême du Sénégal et membre de la CE, lequel était accompagné de fonctionnaires du Bureau.

CLS, cas n^{os} 1594 et 1647, 296^e rapport.

Lorsqu'il reçoit des plaintes ayant un caractère particulièrement grave, et sous réserve de l'approbation préalable du président du CLS, le Directeur général peut désigner un représentant qui aura pour mandat de procéder à des **contacts préliminaires**.

Les contacts préliminaires peuvent éventuellement servir:

- à faire part aux autorités compétentes du pays de la préoccupation que suscitent les événements décrits dans la plainte;
- à apporter aux autorités des éclaircissements sur les principes de la liberté syndicale ayant trait à la plainte;
- à obtenir des autorités une première réaction, ainsi que des observations et des informations concernant les questions soulevées dans la plainte;
- à faire connaître aux autorités la procédure qui est appliquée dans les cas de violations alléguées des droits syndicaux, et en particulier, à leur indiquer qu'il peut être recouru par la suite à des contacts directs, à la demande du gouvernement, afin que le CLS et le Conseil d'administration, en toute connaissance de cause, puissent mieux apprécier la situation;
- à demander aux autorités de communiquer dès que possible, au sujet de la plainte, une réponse détaillée contenant les observations du gouvernement.

CLS, 193^e rapport, paragr. 28.

Le CLS examine la plainte une fois qu'il dispose de toutes les informations nécessaires.

Audition des parties et examen des allégations

“ Le comité décidera, dans des cas appropriés et en tenant compte des circonstances propres à l'affaire, de l'opportunité d'entendre les parties, ou l'une d'entre elles, au cours de ses sessions en vue d'obtenir des informations plus complètes sur cette affaire. ”

Procédures du CLS, paragr. 66.

Exceptionnellement, les parties peuvent être entendues dans les cas suivants¹:

- lorsque les plaignants et les gouvernements ont présenté des déclarations contradictoires sur le fond de l'affaire;
- dans les cas pour lesquels il paraît utile au comité d'avoir un échange de vues avec le gouvernement en cause et les plaignants afin de pouvoir mieux apprécier la situation, d'examiner les mesures permettant de résoudre les problèmes rencontrés et de tenter une conciliation;
- dans les cas où des difficultés se sont posées lors de l'examen des questions soulevées ou dans l'application des recommandations du comité.

¹ Pour de plus amples informations sur une éventuelle audition des parties, voir BIT: «Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale», annexe I, *La liberté syndicale*, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (Genève, 4^e édition, 1996), paragr. 66. Voir également CLS, 193^e rapport, paragr. 30.

Conclusions et recommandations du CLS

Une fois que le CLS a examiné le cas, il établit généralement un rapport qui contient des conclusions et des recommandations. Ce rapport est transmis au Conseil d'administration pour approbation.

- Lorsque le CLS estime qu'il n'y a pas atteint à l'exercice des droits syndicaux, il peut indiquer dans ses conclusions et recommandations que le cas *n'appelle pas un examen plus approfondi*.
- Le CLS peut émettre un rapport intérimaire comportant des *conclusions et recommandations elles aussi intérimaires* lorsqu'il a prié le gouvernement de fournir un complément d'information ou de prendre des mesures pour l'aider à procéder à un examen plus approfondi du cas ou à parvenir à des conclusions définitives, respectivement. Il peut aussi demander au gouvernement de remédier à certains aspects du cas et de l'informer des mesures qu'il a prises. En règle générale, le CLS procède à un nouvel examen du cas un peu plus tard. Après ce réexamen, à la lumière des nouvelles informations qui lui auront été fournies, le CLS peut formuler de nouvelles conclusions et recommandations intérimaires.
- Le CLS peut, dans ses conclusions, demander *à être tenu informé de l'évolution de la situation*. Par exemple, lorsqu'il n'a pas besoin d'informations complémentaires pour examiner plus avant le cas ou formuler des conclusions, mais qu'il souhaite connaître l'évolution du cas avant de le classer.
- Le CLS peut formuler des *conclusions et recommandations définitives* lorsque, comme il le lui demandait, le gouvernement a pris des mesures.

Une fois qu'il a été saisi du rapport du CLS, le Conseil d'administration peut débattre des cas traités dans le rapport. Ces débats ont lieu en séance privée. Le Conseil d'administration adopte alors (parfois après y avoir apporté des modifications) le rapport du CLS ainsi que ses conclusions et recommandations, lesquelles sont adressées au gouvernement intéressé pour qu'il en tienne compte au moment de prendre des mesures.

Le CLS suit les cas en suspens en fonction de ses conclusions et recommandations précédentes. Pour un examen plus approfondi du cas, il peut demander aux gouvernements et aux plaignants de nouvelles informations, ou réitérer une demande d'information précédente.

Finalement, soit la procédure sur le cas est déclarée close, soit des conclusions et des recommandations définitives sont formulées.

Dans ses conclusions et recommandations, le CLS peut porter certains aspects d'un cas à l'attention de la CE. Cela n'est possible que lorsque l'État en cause a ratifié la convention sur la liberté syndicale applicable, ce qui l'oblige à faire périodiquement un rapport sur l'application de la convention. La CE demande alors au gouvernement de l'informer des mesures qu'il a prises pour donner effet aux recommandations du CLS. Elle réitère sa demande jusqu'à ce qu'elle constate que les mesures nécessaires ont été prises.

Cas portés à l'attention de la CE et autres mesures de suivi

A propos de certains cas que le CLS a portés à l'attention de la CE, cette dernière a exprimé sa satisfaction, par exemple, dans les cas suivants:

- des enseignants licenciés pour faits de grève ont tous été réintégrés dans leur corps d'origine, les sanctions qui avaient frappé des agents de l'État suspendus ont été levées et tous les prisonniers politiques et internés administratifs ont été libérés (CLS, cas n° 1266, 241^e rapport, paragr. 141; RCE 1989, C. 98, Burkina Faso);
- le gouvernement en cause a versé à 31 travailleurs étudiants la totalité des traitements afférents à la période d'une grève qui avait eu lieu (CLS, cas n° 1349, 243^e rapport, paragr. 194; RCE 1989, C. 98, Malte);
- l'interdiction des grèves a été levée et les restrictions à la négociation collective ont été supprimées (CLS, cas n° 1458, 262^e rapport, paragr. 124; RCE 1991, C.87, Islande);
- une vaste réforme de la législation du travail a permis l'émergence de huit centrales syndicales et de nombreuses fédérations et syndicats de base, alors qu'auparavant le monopole syndical était imposé par la loi et mis en œuvre de manière coercitive (CLS, cas n° 1904, 306^e rapport, paragr. 576; RCE 1991, C. 87, Roumanie);
- à la suite d'une réforme de la législation du travail, il a été interdit aux associations solidaristes d'assumer des fonctions syndicales ou d'engager des négociations collectives, la protection contre la discrimination antisyndicale a été améliorée et les dispositions entraînant une inégalité de traitement entre associations solidaristes et syndicats ont été supprimées. (CLS, cas n° 1483, 275^e rapport, paragr. 240; RCE 1994, C. 87, Costa Rica).

2.6 Réclamations présentées au titre de l'article 24

Allégations présentées par des organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs

La Constitution de l'OIT prévoit une procédure particulière pour l'examen des allégations émanant d'organisations d'employeurs et de travailleurs selon lesquelles une convention ratifiée de l'OIT ne serait pas appliquée d'une manière satisfaisante.

“ Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. ”

Constitution de l'OIT, article 24.

Le Conseil d'administration a établi une procédure permettant de déterminer la recevabilité des réclamations². Lorsqu'une réclamation est considérée comme recevable, elle est transmise pour examen à un comité tripartite ad hoc. Lorsqu'elle porte sur les principes de la liberté syndicale, le Conseil d'administration peut la transmettre au CLS pour examen.

Recevabilité

Une fois que le Bureau a reçu une réclamation et que le gouvernement mis en cause en a été informé, le bureau du Conseil d'administration formule une recommandation au Conseil en ce qui concerne sa recevabilité. Les conditions de recevabilité sont énumérées à la figure 17.

**Figure 17. Réclamations au titre de l'article 24:
conditions de recevabilité**

Pour que la réclamation soit recevable, il convient d'avoir répondu par l'affirmative à toutes les questions suivantes:

	OUI	NON
La réclamation a-t-elle été communiquée à l'OIT par écrit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réclamation émane-t-elle d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réclamation fait-elle expressément référence à l'article 24 de la Constitution?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réclamation met-elle en cause un Etat Membre de l'OIT?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réclamation a-t-elle trait à une convention que l'Etat Membre mis en cause a ratifiée?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La réclamation indique-t-elle sur quel point l'Etat Membre n'aurait pas, dans sa juridiction, assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

² Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Après examen de la réclamation par le comité tripartite ad hoc, celui-ci établit un rapport qui est transmis au Conseil d'administration pour approbation ou adoption. Le Conseil d'administration peut aussi décider de rendre publique la réclamation.

“ Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite. ”

Constitution de l'OIT, article 25.

En règle générale, les réclamations concernant les principes de la liberté syndicale sont examinées par le CLS selon les procédures qui lui sont propres (voir section 2.5.). Le CLS fait connaître ses conclusions au Conseil d'administration, lequel saisit du cas la CE pour qu'elle en assure le suivi.

Dans son rapport de 1995, la CE a pris note des informations fournies par le Conseil d'administration: sur 14 réclamations qui avaient été présentées, trois concernaient les principes de la liberté syndicale. Dans chaque cas, la réclamation a été transmise au CLS:

- Dans un cas, le CLS a adopté des conclusions intérimaires.
- Dans un autre, il a demandé à être tenu informé des résultats des négociations en cours sur la question considérée.
- Dans le dernier, la CE a noté que la réclamation en question avait été soumise pour examen au CLS.

RCE 1995, paragr. 24, 28 et 31.

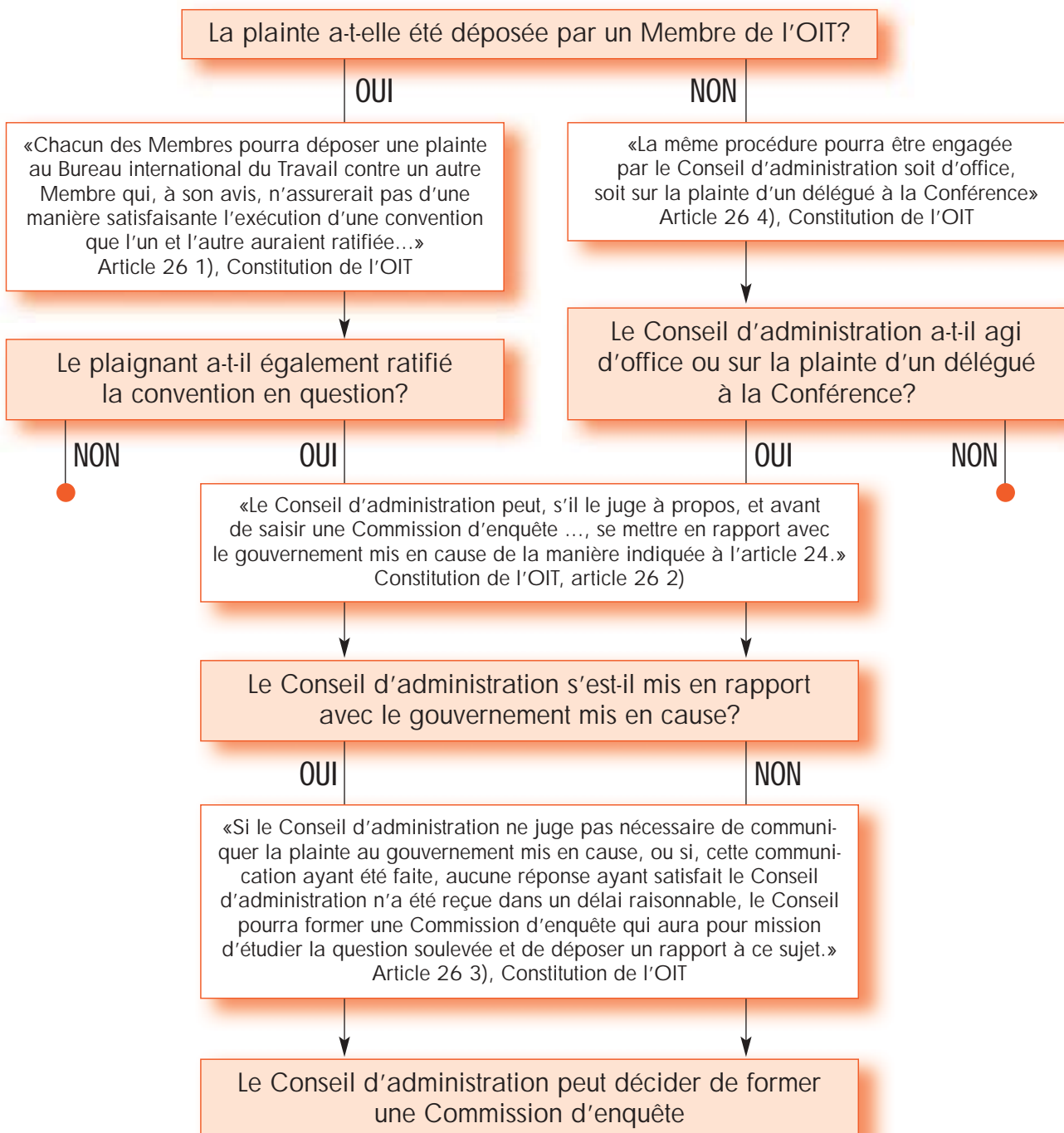
2.7 Plaintes déposées au titre de l'article 26

Allégations conduisant à la constitution d'une commission d'enquête

La Constitution de l'OIT prévoit la possibilité de déposer des plaintes selon lesquelles l'exécution d'une convention ratifiée de l'OIT, y compris les conventions sur la liberté syndicale, ne serait pas assurée d'une manière satisfaisante. Ces plaintes peuvent être déposées par des Etats Membres ayant aussi ratifié la convention en question. Le Conseil d'administration peut décider de former une Commission d'enquête en vue de l'examen de la plainte.

Le Conseil peut former la Commission d'enquête soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué – employeur, travailleur ou gouvernemental – à la Conférence internationale du Travail.

Figure 18. Plaintes au titre de l'article 26: institution d'une commission d'enquête



La figure 18 indique les conditions de l'institution d'une commission d'enquête sur une plainte au titre de l'article 26.

Dans le cas d'une plainte concernant la liberté syndicale déposée au titre de l'article 26, le Conseil d'administration peut normalement renvoyer le cas en premier lieu devant le Comité de la liberté syndicale. Le comité examine la plainte et demande au gouvernement de lui adresser ses observations, et au plaignant toute information complémentaire, avant de prendre une décision sur l'opportunité de recommander au Conseil d'instituer une commission d'enquête.

Dans un cas, le CLS avait examiné différentes allégations concernant la liberté syndicale. Par la suite, plusieurs délégués employeurs à la Conférence internationale du Travail de 1987 avaient présenté une plainte à ce sujet au titre de l'article 26. Le Conseil d'administration a décidé de transmettre la question au CLS pour recommandation. Ce n'est qu'après avoir examiné le cas de manière plus approfondie, formulé des recommandations intérimaires à l'intention des gouvernements en cause et demandé un complément d'information que le CLS a recommandé au Conseil d'administration de constituer une Commission d'enquête.

CLS, cas n^{os} 1344, 1442, 1454, 264^e rapport, paragr. 42 h); 267^e rapport, paragr. 36 g) et 269^e rapport, paragr. 35.

En règle générale, une Commission d'enquête procède à une investigation exhaustive de la plainte et, à cette fin, à condition que le gouvernement y consente, peut se rendre dans le pays en cause. Le rapport sur l'enquête qui est publié peut comporter des centaines de pages.

Commission d'enquête

“ La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises. ”

Constitution de l'OIT, article 28.

Suivi du rapport de la Commission

Une fois que la Commission d'enquête a établi son rapport et formulé ses conclusions et recommandations, le Conseil d'administration voudra sans doute suivre les mesures qui ont été prises pour mettre en œuvre ses recommandations. Lorsqu'il s'agit de la liberté syndicale, le Conseil peut transmettre la question au Comité de la liberté syndicale. A son tour, le comité peut saisir la CE, qui en assurera le suivi, dans le cadre de son examen des conventions ratifiées.

“ La Commission prend note du rapport présenté par la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte formulée contre le Nicaragua au sujet de l'application des conventions n^{os} 87, 98 et 144. La Commission note en particulier que, dans le paragraphe 546 de ses recommandations, la Commission d'enquête considère que le gouvernement devrait indiquer, dans les rapports qu'il doit présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution à partir de 1991, les mesures qui ont été prises, en droit comme en pratique, pour donner effet à ses recommandations sur l'application des conventions pendant la période correspondante. En conséquence, la Commission prie le gouvernement de bien vouloir lui fournir des informations détaillées sur les mesures adoptées pour se conformer aux recommandations de la Commission d'enquête. ”

CE 1991, C. 87, Nicaragua.

Une fois que la Commission a achevé ses travaux, la plainte peut aussi être soumise à la Cour internationale de justice.

“ Chacun des gouvernements intéressés [celui qui a formulé la plainte et celui contre lequel la plainte est formulée] devra signifier au Directeur général du Bureau international du Travail, dans le délai de trois mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de justice. ”

Constitution de l'OIT, article 29.2.

Le Bureau international du Travail a pour mission de mettre en œuvre les instructions du Directeur général, notamment de fournir une assistance, chaque fois que cela est possible, afin que soit mieux respectés les droits de la liberté syndicale des travailleurs et des employeurs.

2.8 Assistance du Bureau international du Travail

Chaque fois qu'un problème se pose pour l'application des normes et des principes de la liberté syndicale, l'assistance du Bureau peut être demandée.

Différents types d'assistance

Cette assistance peut prendre les formes suivantes:

- *des séminaires* visant à fournir des informations d'ordre général sur les normes et les principes de la liberté syndicale, ou à résoudre les difficultés d'application propres au pays considéré;
- *une analyse des projets de textes législatifs*, ainsi que des services consultatifs sur ces projets, compte tenu des normes et principes de la liberté syndicale, lorsqu'un cadre législatif mieux adapté pourrait en améliorer l'application;
- la demande d'une *avis du Bureau* sur le sens ou l'interprétation qui est donné à une disposition particulière d'une convention ou d'une recommandation de l'OIT relatives à la liberté syndicale;
- *des missions de contacts directs*, dans le cadre de procédures en cours, par exemple une plainte présentée au CLS ou une plainte présentée au titre de l'article 26;
- une visite *à des fins consultatives* sans caractère officiel lorsque cette visite est de nature à améliorer l'application des principes de la liberté syndicale dans le pays considéré.

Il convient de garder à l'esprit certains points lorsqu'on envisage de demander l'assistance du Bureau:

Points à prendre en considération

- **La volonté politique.** Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des normes et des principes de la liberté syndicale tiennent souvent au manque de volonté politique des décideurs. Cela étant, il convient de se demander, avant de solliciter l'assistance du Bureau: *a)* s'il existe une volonté politique de résoudre une situation donnée, et *b)* si l'assistance demandée est susceptible d'améliorer la situation générale des relations professionnelles et de contribuer à résoudre les problèmes.
- **Le financement.** Les ressources du Bureau sont limitées. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de subvenir aux frais de logement des participants à un séminaire, il faudra prendre des dispositions à cet effet et trouver une source de financement.

- **Les demandes d'assistance devraient être précises.** Lorsqu'il s'agit, entre autres, d'une activité de promotion ou de formation, il est nécessaire de définir le public visé, le résultat escompté et les questions qui seront traitées. Lorsqu'une mission de fonctionnaires du BIT est envisagée, il convient de déterminer si cette mission doit être conduite par de hauts fonctionnaires internationaux ou par des personnalités extérieures au Bureau, et de se demander ce que l'on attend de cette mission.
- **Les demandes d'intervention des équipes consultatives multidisciplinaires du BIT (EMD).** Beaucoup d'équipes multidisciplinaires comptent des experts des normes internationales du travail, lesquels peuvent fournir l'assistance demandée. Souvent, cette assistance est rapide et adaptée aux besoins à l'échelle locale. Le bureau extérieur du BIT le plus proche peut donner toutes les informations nécessaires sur l'EMD qui dessert le pays intéressé.

Demandes d'assistance

Les demandes d'assistance doivent être adressées au:

Service de la liberté syndicale,
Département des normes internationales du travail
et des droits de l'homme,
Organisation internationale du Travail,
CH-1211 Genève 22.

ANNEXES

Annexe 1.

Liste des ratifications par pays au 15 septembre 1999

- Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921
- Convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971
- Convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975
- Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
- Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Pays	Convention							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Afghanistan						×		
Afrique du Sud			×	×				
Albanie	×		×	×				
Algérie	×		×	×				
Allemagne	×		×	×	×	×		
Angola				×				
Antigua-et-Barbuda	×		×	×				
Arabie saoudite								
Argentine	×		×	×			×	×
Arménie					×		×	
Australie	×		×	×	×			
Autriche	×		×	×	×	×		
Azerbaïdjan			×	×	×		×	×
Bahamas	×			×				
Bahreïn								
Bangladesh	×		×	×				
Barbade	×		×	×	×			
Bélarus	×		×	×			×	×
Belgique	×	×	×	×			×	×
Belize	×		×	×	×		×	×
Bénin	×		×	×				

Pays	Convention							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Bolivie			×	×				
Bosnie-Herzégovine			×	×	×			
Botswana			×	×			×	
Brésil	×			×	×	×		×
Bulgarie	×		×	×				
Burkina Faso	×		×	×	×	×		
Burundi	×		×		×			
Cambodge			×	×				
Cameroun	×		×	×	×			
Canada			×					
Cap-Vert			×	×				
République centrafricaine	×		×	×				
Chili	×		×	×				
Chine	×							
Chypre	×		×	×	×	×	×	×
Colombie	×		×	×				
Comores	×		×	×				
Congo	×		×					
République de Corée								
Costa Rica	×		×	×	×	×		
Côte d'Ivoire	×		×	×	×			
Croatie			×	×	×			
Cuba	×		×	×	×	×	×	
Danemark	×		×	×	×	×	×	
République démocratique du Congo	×			×				
Djibouti	×		×	×				
République dominicaine			×	×				
Dominique	×		×	×				
Egypte	×		×	×	×			
El Salvador						×		
Emirats arabes unis								
Equateur	×		×	×		×		
Erythrée								
Espagne	×		×	×	×	×	×	×
Estonie			×	×	×			
Etats-Unis								
Ethiopie	×		×	×				
Ex-République yougoslave de Macédoine			×	×	×			
Fidji	×			×				
Finlande	×		×	×	×	×	×	×

Pays	Convention							
	11	84	87	98	135	141	151	154
France	×	×	×	×	×	×		
Gabon	×		×	×	×			×
Gambie								
Géorgie			×	×				
Ghana	×		×	×			×	
Grèce	×		×	×	×	×	×	×
Grenade	×		×	×				
Guatemala	×		×	×		×		×
Guinée	×		×	×	×		×	
Guinée-Bissau				×				
Guinée équatoriale								
Guyana	×		×	×	×	×	×	
Haïti			×	×				
Honduras			×	×				
Hongrie			×	×	×	×	×	×
Iles Salomon	×							
Inde	×					×		
Indonésie			×	×				
République islamique d'Iran								
Iraq	×			×	×			
Irlande	×		×	×				
Islande	×		×	×				
Israël			×	×		×		
Italie	×		×	×	×	×	×	
Jamaïque	×		×	×				
Japon			×	×				
Jordanie				×	×			
Kazakhstan								
Kenya	×			×	×	×		
Kirghizistan			×	×				
Koweït			×					
République démocratique populaire lao								
Lesotho	×		×	×	×			
Lettonie			×	×	×		×	×
Liban				×				
Libéria			×	×				
Jamahiriya arabe libyenne				×				
Lituanie			×	×	×			×
Luxembourg	×		×	×	×			
Madagascar	×		×	×				

Pays	Convention							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Malaisie	×			×				
Malaisie péninsulaire	×							
Malawi	×			×				
Mali	×		×	×	×	×	×	
Malte	×		×	×	×	×		
Maroc	×			×				
Maurice	×			×				
Mauritanie	×		×					
Mexique	×		×		×	×		
République de Moldova			×	×	×			×
Mongolie			×	×	×			
Mozambique	×		×	×				
Myanmar	×		×					
Namibie			×	×				
Népal				×				
Nicaragua	×		×	×	×	×		
Niger	×		×	×	×			×
Nigéria	×		×	×				
Norvège	×		×	×	×	×	×	×
Nouvelle-Zélande	×	×						
Oman								
Ouganda	×			×				×
Ouzbékistan					×			×
Pakistan	×		×	×				
Panama	×		×					
Papouasie-Nouvelle-Guinée	×			×				
Paraguay	×		×	×				
Pays-Bas	×		×	×	×	×	×	×
Pérou	×		×	×			×	
Philippines			×	×		×		
Pologne	×		×	×	×	×	×	
Portugal	×		×	×	×		×	
Qatar								
Roumanie	×		×	×	×			×
Royaume-Uni	×	×	×	×	×	×	×	
Fédération de Russie	×		×	×				
Rwanda	×		×	×	×			
Saint-Kitts-et-Nevis								
Saint-Marin			×	×			×	×
Saint-Vincent-et-les Grenadines	×			×				
Sainte-Lucie	×		×	×				

Pays	Convention							
	11	84	87	98	135	141	151	154
Sao Tomé-et-Principe			×	×				
Sénégal	×		×	×	×			
Seychelles	×		×					
Sierra Leone			×	×				
Singapour	×			×				
Slovaquie			×	×				
Slovénie			×	×	×			
Somalie								
Soudan				×				
Sri Lanka	×		×	×	×			
Suède	×		×	×	×	×	×	×
Suisse	×		×	×		×	×	
Suriname	×		×	×	×		×	×
Swaziland	×		×	×				
République arabe syrienne	×		×	×	×			
Tadjikistan			×	×				
République-Unie de Tanzanie	×			×	×			×
Tchad	×		×	×	×		×	
République tchèque			×	×				
Thaïlande								
Togo	×		×	×				
Trinité-et-Tobago			×	×				
Tunisie	×		×	×				
Turkménistan			×	×				
Turquie	×		×	×	×		×	
Ukraine	×		×	×				×
Uruguay	×		×	×		×	×	×
Venezuela	×		×	×		×		
Viet Nam								
Yémen			×	×	×			
Yougoslavie	×		×	×	×			
Zambie	×		×	×	×	×	×	×
Zimbabwe				×	×			

Annexe 2.

Autres publications

Droit syndical de l'OIT: normes et procédures (Genève, BIT, 1995).

Liberté syndicale et négociation collective, Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (Genève, BIT, 1994).

Liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (Genève, BIT, quatrième édition, 1996).

La liberté syndicale. Manuel d'éducation ouvrière (Genève, BIT, deuxième édition révisée, 1987).