LES PRINCIPES DE L'OIT SUR LE DROIT DE GRÈVE

PAR

A. ODERO

JURISTE, BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL, B.I.T.

B. GERNIGON

CHEF DU SERVICE
DE LA LIBERTÉ SYNDICALE, B.I.T.

ET

H. GUIDO (*)

JURISTE, BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL, B.I.T.

INTRODUCTION

Il peut paraître surprenant que le droit de grève — dont la Conférence internationale du Travail a maintes fois débattu lors de l'élaboration d'instruments qui y touchaient de près ou de loin — n'ait fait l'objet à ce jour, pour diverses raisons, d'aucune convention ou recommandation internationale du travail. L'absence de normes expresses à ce sujet ne signifie nullement, toutefois, que l'OIT méconnaisse ce droit ou ne se préoccupe pas d'en protéger l'exercice (1).

Dans deux résolutions censées orienter la politique de l'OIT, la Conférence insiste au demeurant sur la nécessité de reconnaître le droit de grève dans les États Membres. Dans la résolution de 1957 concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations de travailleurs, elle demande à ceux-ci d'adopter, s'ils ne l'ont pas déjà fait, « des lois assurant l'exercice effectif et sans restriction des droits syndicaux par les travailleurs, y compris le droit de grève » (2). Dans la résolution de 1970, concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, elle invite le Conseil d'administration du BIT à charger le Directeur général de prendre une série

(*) BIT. Cet article exprime les vues personnelles des auteurs et ne saurait en rien engager la responsabilité des organisations auxquelles ils sont ou ont été associés. Les auteurs remercient M. M. Mbengue pour sa lecture attentive de précédentes versions de cet article.

(1) Le droit de grève est évoqué incidemment dans la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et dans la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951. Le premier instrument interdit toute forme de travail forcé ou obligatoire « en tant que punition pour avoir participé à une grève » (art. 1d). Le second invite à ne pas recourir à la grève pendant des procédures de conciliation ou d'arbitrage (paragr. 4 et 6) et précise qu'aucune de ses dispositions ne « limite d'une manière quelconque le droit de grève » (paragr. 7). Cf. *Droit syndical de l'OIT : normes et procédures*, Genève, 1996, pp. 76 et 80.

(2) Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 40^e session, Genève, 1957, p. 813.

de dispositions « en vue d'étudier de nouvelles mesures destinées à assurer le respect total et universel des droits syndicaux au sens le plus large », en accordant notamment une attention particulière au droit de grève (3). Ce droit est proclamé aussi dans une série de résolutions des conférences régionales de l'OIT et des commissions instituées pour divers secteurs d'activité (les « commissions d'industrie »), comme dans d'autres textes internationaux (4).

Sans mentionner expressément ce droit, la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, affirme le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs — auxquelles elle reconnaît pour but « de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (art. 10) — « d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action » (art. 3.1) (5). Sur la base de ces dispositions, deux organes du système de contrôle, le Comité de la liberté syndicale (depuis 1952) et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (depuis 1959) ont réaffirmé, à maintes reprises, que le droit de grève était un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations. Ils en ont défini le champ, élaborant à ce sujet un ensemble de principes, une vaste jurisprudence (au sens large) qui précisent la portée des normes de la convention (6). Ces principes ont trouvé une expression très complète dans l'Etude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective effectuée par la commission d'experts en 1994 et dans le Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, documents auxquels il sera ci-après fait référence.

La Constitution de l'OIT institue une procédure de réclamation et une procédure de plainte pour exécution non satisfaisante des conventions ratifiées (art. 24 et 26). En règle générale, les réclamations sur des questions qui mettent en jeu le droit de grève sont transmises en fait par le Conseil d'administration du BIT au Comité de la liberté syndicale, si bien qu'elles ne donnent pas lieu à un examen par un comité institué en vertu de la première procédure. Conformément à la seconde, un petit nombre de plaintes pour violation des conventions sur les droits syndicaux ont été soumises à des commissions d'enquête. Ces commissions se fondent, pour examiner ces plaintes, sur des principes posés par le Comité de la liberté syndicale et par

(3) Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 54^e session, Genève, 1970, pp. 797-798.

(4) Voir J. HODGES-AEBERHARD et A. ODERO DE DIOS, « Les principes du Comité de la liberté syndicale relatifs aux grèves », *Revue internationale du Travail*, vol. 126, n° 5, 1987, pp. 611-614.

(5) « Droit syndical de l'OIT », *op. cit.*, pp. 14 et 15.

(6) Relevons que, lors des discussions qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 87 par la Conférence internationale du Travail, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève n'a été présenté. Cf. *Liberté syndicale et négociation collective*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, Rapport III, partie 4B, 1994, paragr. 142.

la Commission d'experts, ce que fait aussi la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale (7).

Il convient d'évoquer enfin la position de la Commission de l'application des normes que la Conférence internationale du Travail institue à chaque session. La commission a pu constater qu'il existe en son sein un large consensus sur le principe du droit de grève, ce qui ne signifie pas qu'il y ait identité de vues entre les membres travailleurs, les membres employeurs et les membres gouvernementaux (8). Les membres travailleurs appuient sans réserve la position de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour laquelle le droit de grève est le corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87 et par les principes inscrits dans la Constitution de l'OIT. Pour les membres employeurs, on peut éventuellement regarder le droit de recourir à l'action directe (droit de grève d'un côté, droit de lock-out de l'autre) comme partie intégrante du droit international coutumier, ce qui doit conduire à rejeter l'interdiction totale de ce droit ou sa subordination à des conditions excessives. Les membres employeurs soulignent cependant que la convention n° 87 et la convention n° 98 (sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949) ne contiennent pas de dispositions expresses sur le droit de grève et ils ne peuvent accepter que la Commission d'experts en déduise un droit global, précis et détaillé, un droit absolu et illimité. Quant aux membres gouvernementaux, ils ont exprimé leur position à l'égard du droit de grève, au sein de la Commission de l'application des normes, au cours de la discussion sur l'Étude d'ensemble de la Commission d'experts sur la liberté syndicale et la négociation collective, en 1994. D'autres partagent les vues de la Commission d'experts alors que d'autres expriment des doutes sur certains points ou évoquent les problèmes qui peuvent se poser (pour la fonction publique en particulier). Relevons que, contrairement aux autres organes de contrôle, la commission de la Conférence compte un très grand nombre de membres (deux cent quatorze membres titulaires en 1998).

Nous nous proposons d'exposer dans cet article les principes formulés au fil des ans, sur le droit de grève, par le Comité de la liberté syndicale et par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recomman-

(7) BIT : *Liberté syndicale et négociation collective*, Étude 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, *op. cit.* ; *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. Les publications du BIT se réfèrent souvent, pour faire bref, à « l'étude d'ensemble de 1994 » ou au « Recueil de principes du Comité de la liberté syndicale » (nous utiliserons les références « Étude et Recueil » dans cet article).

(8) Voir les discussions qui ont eu lieu en 1994 (sur l'étude d'ensemble de la commission d'experts) : Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994, pp. 25/35-25/46, et en 1998 : Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, vol. 1, n° 18, pp. 18/25-18/28.

dations. Ces deux instances, il faut le noter, n'œuvrent pas isolément mais tiennent compte chacune des travaux de l'autre. Il est ainsi fréquent que la Commission d'experts se réfère dans ses observations aux rapports du comité sur les problèmes concrets de liberté syndicale dans tel ou tel pays ou, à l'inverse, que le comité signale à la commission les aspects législatifs des affaires dont il est saisi ou se guide sur les principes posés par la commission.

Nous présenterons ainsi notre exposé en explorant les facettes suivantes :

- Sur un plan notionnel, l'accent sera mis d'une part sur le principe fondamental du droit de grève (Section 1) et d'autre part sur sa définition ainsi que ses modalités d'exercice (Section 2).
- A un niveau fonctionnel, il sera procédé à une description de la finalité de la grève (Section 3).
- Dans une visée organique, l'on s'intéressera aux travailleurs auxquels le droit de grève doit être reconnu et *a contrario* à ceux qui peuvent en être privés (Section 4).
- Sur un plan procédural, les conditions d'exercice du droit de grève (Section 5) ainsi que les relations entre grève, négociation collective et paix sociale (Section 6) retiendront particulièrement notre attention.
- Dans une optique normative, les règles de protection contre les actes de discrimination antisyndicale pour faits de grève (Section 7) seront mises en exergue.
- Enfin, afin de saisir l'étendue du droit de grève, l'accent sera mis sur le régime de l'exercice abusif du droit de grève (Section 8) ainsi que sur des questions diverses (Section 9).

1. — PRINCIPE FONDAMENTAL

Dès sa deuxième réunion, en 1952, le Comité de la liberté syndicale reconnaît le droit de grève et en définit le principe fondamental, duquel dérivent plus ou moins tous les autres : le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations, un moyen légitime, pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux (9). Regardant la grève comme un droit et non pas simplement comme un fait social, le comité précisera au fil des ans une série de points :

1. Le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations, confédérations) (10).

(9) *Recueil*, paragr. 473-475.

(10) Les organes de contrôle admettent cependant que l'exercice de ce droit soit subordonné par la législation à l'accord d'une certaine fraction des travailleurs, indépendamment de l'affiliation syndicale.

2. Les catégories de travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées.
3. La grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs. Cette règle exclut les grèves purement politiques du champ de la protection internationale. Aucune indication spécifique n'est toutefois donnée sur la légitimité des grèves de solidarité, lesquelles ne sauraient en aucune circonstance faire l'objet d'une interdiction absolue (nous reviendrons sur cette question plus loin).
4. L'exercice légitime du droit de grève ne saurait entraîner de sanctions d'aucune sorte, lesquelles seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale.

Sur ces points, la position de la Commission d'experts est fondamentalement la même que celle du Comité de la liberté syndicale.

2. — DÉFINITION DE LA GRÈVE ET MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

On ne trouve pas, dans les principes énoncés par les organes de contrôle de l'OIT, de définition de la grève qui permette de juger *a priori* de la légitimité des diverses formes d'exercice du droit de grève. Certaines actions qui ne relèvent pas de la cessation du travail sous sa forme classique (occupation du lieu de travail, grève perlée, grève du zèle) sont admises par le Comité de la liberté syndicale aussi longtemps qu'elles conservent un caractère pacifique (11). La Commission d'experts dit ce qui suit à cet égard :

Lorsque le droit de grève est garanti par la législation nationale, une question qui surgit fréquemment est de savoir si l'action des travailleurs est une grève au sens de la loi. Tout arrêt de travail, si bref et limité fût-il, peut généralement être considéré comme une grève. Cette qualification est moins aisée lorsqu'il n'y a pas cessation pure et simple mais ralentissement du travail (grève perlée) ou application stricte du règlement (grève du zèle), formes de grève qui sont souvent aussi paralysantes qu'un arrêt de travail total. Notant que la législation et la pratique nationales sont extrêmement variées sur ce point, la commission est d'avis que des restrictions quant aux formes de grève ne se justifieraient que si la grève perdait son caractère pacifique. [...] Les [restrictions] aux piquets de grève et à l'occupation des locaux devraient être limitées aux cas où les actions perdent leur caractère pacifique (12).

3. — FINALITÉ DE LA GRÈVE

La question est de savoir quelles sont, parmi les revendications que les travailleurs peuvent tenter de faire aboutir par la grève, celles pour les-

(11) *Recueil*, paragr. 496.

(12) *Etude*, paragr. 173 et 174.

quelles les principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts protègent l'exercice du droit de grève. Il convient de rappeler ici la définition que la convention n° 87 donne, pour son interprétation, du terme « organisation » : « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (art. 10). Cette définition fixe ainsi les critères qui doivent permettre de déterminer les organisations visées (par opposition à d'autres types d'associations) et, en précisant les buts — promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres —, elle trace la limite d'application des droits et des garanties prévus par la convention et reconstruit dans la mesure où ils servent ou tendent à servir ces buts.

Les revendications que les travailleurs peuvent chercher à appuyer par la grève sont de trois ordres : celles de caractère professionnel (garantie ou amélioration des conditions de travail et de vie), celles de caractère syndical (garantie ou extension des droits des organisations syndicales ou de leurs dirigeants), celles de nature politique. Les revendications des deux premiers types ne soulèvent pas de questions particulières : dans les décisions du Comité de la liberté syndicale, leur légitimité n'a jamais fait de doute. Restent les revendications de nature politique. Il faut distinguer en outre les cas où les travailleurs font grève au nom de revendications, quelles qu'elles soient, qui les concernent de façon directe et immédiate et ceux où tel n'est pas le cas. C'est ainsi que se trouvent posés le problème des grèves politiques et celui des grèves de solidarité. Précisons d'emblée que le Comité de la liberté syndicale comme la Commission d'experts ont rejeté la thèse selon laquelle le droit de grève devrait être restreint aux conflits susceptibles de déboucher sur un accord collectif.

A. — *Les grèves politiques*

Partant de la définition que la convention n° 87 donne des organisations de travailleurs (ou d'employeurs), le Comité de la liberté syndicale considère que « les grèves purement politiques [...] ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale » (13). Tout en indiquant que « ce n'est que dans la mesure où elles prendront soin de ne pas conférer à leurs revendications professionnelles un caractère nettement politique que les organisations pourront légitimement prétendre à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à leurs activités », le comité relève qu'il est difficile de faire une distinction nette entre ce qui est politique et ce qui est proprement syndical, qu'il y a en fait interpénétration entre les deux (14).

C'est ainsi que, dans une décision ultérieure, le comité note que les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs peuvent défendre

(13) *Recueil*, paragr. 481.

(14) *Ibid.*, paragr. 457.

grâce au droit de grève comprennent non seulement l'amélioration des conditions de travail et les autres revendications collectives d'ordre professionnel, mais aussi « la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale » (15). Dans le même ordre d'idées, il estime que les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester le cas échéant leur mécontentement sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres dans un cadre plus large que celui des seuls conflits du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective (16). Leur action doit se limiter toutefois à l'expression d'une protestation sans viser à troubler la tranquillité publique (17). Dans cette perspective, « la déclaration d'illégalité et l'interdiction d'une grève nationale déclenchée pour protester contre les effets sociaux de la politique économique du gouvernement constituent une grave violation de la liberté syndicale » (18).

Les principes rappelés ici s'appliquent, relevons-le, aux grèves de caractère local comme aux grèves générales, lesquelles ont toujours, par nature, un aspect politique. En ce qui concerne l'extension géographique de la grève, le Comité de la liberté syndicale a affirmé à diverses reprises que les grèves nationales étaient légitimes dès lors qu'elles avaient des objectifs économiques et sociaux et non purement politiques. L'interdiction de la grève n'est admissible que pour les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ou pour les travailleurs des services essentiels au sens strict du terme (c'est-à-dire les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans l'ensemble ou dans une partie de la population) (19).

En ce qui concerne la grève générale, le comité considère, à propos d'une grève de vingt-quatre heures où les travailleurs demandaient l'augmentation des salaires minimaux, le respect des conventions collectives et un changement de politique économique (baisse des prix et réduction du chômage), qu'« elle est légitime et ressortit au domaine d'activité normal des organisations syndicales » (20). Dans une autre affaire, il juge que « le déclenchement d'une grève générale de protestation pour qu'il soit mis un terme aux centaines d'assassinats de dirigeants et de militants syndicaux [...] commis [les années précédentes] constitue une action syndicale légitime, et son interdiction constitue donc une atteinte grave à la liberté syndicale » (21). Pour le comité, quand ce sont à la fois des revendications de

(15) *Recueil*, paragr. 479.

(16) *Ibid.*, paragr. 484.

(17) « Rapport du Comité de la liberté syndicale institué par le Conseil d'administration », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXII, série B, n° 1, 190° rapport, 1979, cas n° 913, paragr. 450.

(18) *Recueil*, paragr. 493.

(19) *Ibid.*, paragr. 492.

(20) *Ibid.*, paragr. 494.

(21) *Ibid.*, paragr. 495.

caractère professionnel ou syndical et des revendications de nature politique qui motivent la grève, celle-ci doit être reconnue comme légitime aussi longtemps que les premières n'apparaissent pas comme un simple prétexte qui recouvre en fait des objectifs purement politiques, sans lien avec la défense et la promotion des intérêts des travailleurs.

De son côté, la Commission d'experts considère aussi que les grèves de caractère purement politique ne relèvent pas des principes de la liberté syndicale. Il est souvent impossible, note-t-elle cependant, de distinguer dans la pratique les aspects politiques et les aspects professionnels, car l'action des pouvoirs publics (on peut prendre l'exemple d'un blocage des prix et des salaires) a fréquemment des répercussions immédiates pour les travailleurs ou les employeurs :

[...] les organisations chargées de défendre les intérêts socio-économiques et professionnels des travailleurs devraient en principe pouvoir utiliser la grève pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres et, plus généralement, pour les travailleurs, notamment en matière d'emploi, de protection sociale et de niveau de vie (22).

B. — *Les grèves de solidarité*

Le problème est ici de savoir si les travailleurs peuvent faire grève pour des raisons d'ordre professionnel, socio-économique ou syndical qui ne les touchent pas eux-mêmes de façon directe et immédiate.

Dans une étude qui remonte à 1983, la Commission d'experts juge qu'« une interdiction générale des grèves de solidarité [qu'elle définit comme des actions 'se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs'] risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale » (23). C'est ce principe qu'applique le Comité de la liberté syndicale en 1987, dans une affaire où il est amené à examiner les dispositions d'un décret qui, sans interdire les grèves de solidarité, les réglementerait en limitant les possibilités de recours à ce type d'action. Il relève que, si certaines dispositions peuvent se justifier pour des raisons administratives (notification de la grève aux autorités du travail) ou des raisons de sécurité dans l'entreprise (interdiction d'accès aux agitateurs et aux briseurs de grève), « d'autres, en revanche, telles que la limitation géographique ou sectorielle des grèves de solidarité (excluant [...] des grèves générales de ce type) ou leur limitation dans le temps ou dans la fréquence,

(22) Etude, paragr. 165.

(23) *Liberté syndicale et négociation collective*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 69^e session, Genève, 1983, Rapport III, partie 4B, paragr. 217.

constituent un obstacle sérieux au déclenchement de tels mouvements » (24).

Pour sa part, la Commission d'experts réaffirme sa position dans l'étude d'ensemble de 1994 :

Certains pays reconnaissent la légitimité des grèves de solidarité, qui surviennent plus fréquemment en raison du mouvement de concentration des entreprises mais aussi des phénomènes de globalisation de l'économie mondiale et de délocalisation des centres de travail. Tout en soulignant que de nombreuses distinctions s'imposent à cet égard (par exemple définition exacte du concept de grève de solidarité, relation justifiant l'exercice de ce genre de grève, etc.), la commission considère qu'une interdiction générale [...] risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir exercer de telles actions pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale (25).

4. — TRAVAILLEURS

AUXQUELS LE DROIT DE GRÈVE DOIT ÊTRE RECONNU, TRAVAILLEURS QUI PEUVENT EN ÊTRE PRIVÉS

Première chose à noter : la convention n° 87 (art. 9.1) réserve le cas, dans ses dispositions, des forces armées et de la police : « la mesure dans laquelle les garanties prévues [...] s'appliqueront [à ces catégories] sera déterminée par la législation nationale » (26). Pour le Comité de la liberté syndicale, il n'est pas question de contester en conséquence les dispositions législatives qui leur interdisent la grève.

La grève étant l'un des moyens essentiels dont disposent les organisations de travailleurs dans l'exercice de leur « droit [...] d'organiser [...] leur activité » (convention n° 87, art. 3.1), le Comité de la liberté syndicale a choisi, dès qu'il a eu à formuler ses premiers principes sur le sujet, de regarder le droit de grève comme un droit général et de n'admettre que les exceptions susceptibles d'être prévues pour certains fonctionnaires et dans les services essentiels. Le comité admet en outre que la grève puisse être interdite en situation de crise nationale aiguë (27), comme on le verra plus loin. Telle est aussi la position de la Commission d'experts.

A. — *Fonction publique*

La convention n° 87 garantit la liberté syndicale dans le secteur public comme dans le secteur privé. Il a été admis toutefois, lors de l'élaboration

(24) « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXX, série B, n° 1, 1987, 248^e rapport, cas n° 1381, paragr. 417-418.

(25) *Etude*, paragr. 168.

(26) « Droit syndical de l'OIT : normes et procédures », *op. cit.*, p. 15.

(27) *Recueil*, paragr. 527.

de cet instrument, que « la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjuge[ait] en rien la question du droit de grève des fonctionnaires, question qui [était] entièrement hors de cause » en l'occurrence (28).

Ce point a été pris en compte par le Comité de la liberté syndicale et par la Commission d'experts, qui considèrent en contrepartie que les fonctionnaires, s'ils ne jouissent pas du droit de grève, doivent bénéficier de garanties appropriées pour la défense de leurs intérêts, telles que des procédures de conciliation et d'arbitrage impartiales et rapides auxquelles ils soient associés à toutes les étapes et qui débouchent sur des décisions obligatoires pour les deux parties et destinées à être appliquées entièrement et sans délai. Adoptées en 1978, la convention (no 151) et la recommandation (no 159) sur les relations de travail dans la fonction publique ne mentionnent pas, alors même qu'elles traitent du règlement des différends, l'éventuel droit de grève des agents publics (29).

Reste à savoir quels sont les fonctionnaires à qui le droit de grève peut être refusé le cas échéant. Comme l'ont relevé les organes de contrôle de l'OIT, l'une des principales difficultés tient au fait que la notion même de fonctionnaire diffère beaucoup selon les pays. Pour la Commission d'experts et pour le Comité de la liberté syndicale, seuls peuvent être éventuellement privés du droit de grève « les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat » (30).

Comme il ressort de cette définition, le critère à retenir n'est pas la législation applicable au personnel considéré (le statut de la fonction publique), mais la nature des fonctions. L'Etat pourra ainsi restreindre le droit de grève des fonctionnaires des ministères ou des départements comparables ou celui des fonctionnaires du pouvoir judiciaire, voire leur interdire la grève (31), sans qu'il en aille de même pour le personnel des entreprises publiques, par exemple.

Le Comité de la liberté syndicale a été amené à désigner expressément, dans les affaires dont il a été saisi, certaines catégories qui ne peuvent être considérées comme exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; ce sont par exemple les « employés publics » des entreprises commerciales ou industrielles de l'Etat (32), les travailleurs des entreprises pétrolières, les employés des établissements bancaires, les agents des transports métropolitains, le personnel de l'enseignement et, de façon générale, le personnel des

(28) *Liberté d'association et relations industrielles*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, Genève, 1947, Rapport VII, p. 112.

(29) La commission chargée de l'examen des projets d'instrument lors de la 64^e session de la Conférence internationale du Travail, en 1978, déclare, après un long débat, qu'« il a été convenu [...] que la convention [n° 151] ne traiterait en aucune manière du droit de grève » (Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail, 64^e session, Genève, 1978, p. 25/9, paragr. 62).

(30) *Recueil*, paragr. 534; voir aussi paragr. 492.

(31) *Ibid.*, paragr. 537 et 538.

(32) *Ibid.*, paragr. 532.

sociétés ou entreprises publiques (33). Mentionnons encore une autre catégorie de fonctionnaires à qui le droit de grève peut être refusé sans qu'ils exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État : ceux des services essentiels au sens strict du terme, sujet dont nous traiterons plus loin.

En ce qui concerne les cas où le droit de grève peut faire l'objet de restrictions importantes pour les fonctionnaires ou même leur être refusé, la Commission d'experts applique les mêmes principes que le Comité de la liberté syndicale. Pour elle, « une définition trop extensive de la notion de fonctionnaire est susceptible d'aboutir à une limitation très large, voire à une interdiction du droit de grève pour ces travailleurs » (34). La Commission relève que la notion même de fonctionnaire diffère beaucoup selon les systèmes juridiques. Les termes « fonctionnaire », « civil servant » et « funcionario » ne recouvrent pas la même réalité, loin s'en faut. De plus, le même terme, dans la même langue, ne désigne pas toujours la même catégorie dans différents pays. Certains systèmes établissent une gradation entre diverses catégories d'agents publics qui ont un statut, des obligations et des droits différents, distinctions qui sont inconnues dans d'autres systèmes ou n'y entraînent pas les mêmes conséquences.

Consciente qu'elle ne saurait faire abstraction des particularismes et des traditions juridiques et sociales des différents pays, la Commission juge qu'elle doit cependant s'efforcer de dégager des critères relativement uniformes pour déterminer la conformité des législations avec les dispositions de la convention n° 87. Il serait vain, selon elle, de prétendre dresser *a priori* une liste exhaustive et universellement applicable des catégories qui devraient bénéficier du droit de grève et de celles qui pourraient en être privées parce qu'elles exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État. Hormis celles qui se rangent sans doute possible parmi les premières ou les secondes, il s'agit fréquemment d'une question de degré. Face aux cas plus délicats, la solution pourrait consister, « non pas à [...] interdire totalement la grève, mais plutôt à prévoir le maintien, par une catégorie définie et limitée de personnel, d'un service minimum négocié, lorsqu'un arrêt total et prolongé risque d'entraîner des conséquences graves pour le public » (35).

B. — Services essentiels

La notion de services essentiels « au sens strict du terme » — services où la grève peut être interdite — a été peu à peu précisée au fil des ans. C'est en 1983 que la Commission d'experts en a donné la définition aujourd'hui

(33) « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXVII, série B, n° 1, 1984, 233° rapport, cas n° 1225, paragr. 668; « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXVI, série B, N° 2, 1983, 226° rapport, cas n° 1166, paragr. 343.

(34) Etude, paragr. 158.

(35) Etude, paragr. 158.

retenue, définition que le Comité de la liberté syndicale a fait sienne peu après : services « dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne » (36).

Quels sont les services en question ? De toute évidence, cela « dépend largement des conditions spécifiques de chaque pays ». « Un service non essentiel peut [aussi] devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue, mettant ainsi en péril la vie, la sécurité ou la santé [des gens] » (37). Ces considérations n'ont pas empêché le Comité de la liberté syndicale de se prononcer de façon générale sur le caractère essentiel ou non d'une série de services.

Selon le comité, peuvent ainsi être considérés comme services essentiels au sens strict : le secteur hospitalier, les services d'électricité, les services d'approvisionnement en eau, les services téléphoniques et le contrôle du trafic aérien (38). Il ne s'agit nullement d'une liste exhaustive. Si le comité n'a pas mentionné un plus grand nombre de services, c'est, d'une part, parce qu'il se prononce en fonction des situations particulières qu'il est appelé à considérer, d'autre part, parce que les plaintes visant l'interdiction de la grève dans les services en question sont assez rares.

Le comité considère au contraire, de façon générale, que ne sont pas des services essentiels au sens strict du terme, où la grève puisse être interdit : la radio-télévision ; les installations pétrolières ; les ports (docks) ; les banques ; les services d'informatiques chargés de percevoir les impôts directs et indirects ; les grands magasins ; les parcs de loisirs ; la métallurgie ; le secteur minier ; les transports en général ; les entreprises frigorifiques ; les services de l'hôtellerie ; la construction ; la fabrication d'automobiles ; la réparation aéronautique ; les activités agricoles ; l'approvisionnement et la distribution de produits alimentaires ; l'office de la monnaie ; le service des imprimeries de l'Etat ; les monopoles d'Etat des alcools, du sel et du tabac ; l'enseignement ; les transports métropolitains et les services postaux. Pas plus que celle des services essentiels, cette liste n'est exhaustive.

Dans une affaire où le gouvernement arguait des répercussions économiques que pourrait avoir la grève dans un certain secteur, le comité, tout en admettant que celles-ci pourraient être graves à long terme pour l'économie nationale, déclare qu'elles ne justifient pas l'interdiction de la grève car il ne s'agissait pas, selon les critères retenus, d'un service essentiel (39). Dans diverses affaires, le comité a recommandé au gouvernement la modification

(36) *Liberté syndicale et négociation collective*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 69^e session, Genève, 1983, rapport III, partie 4B, paragr. 214.

(37) *Recueil*, paragr. 541.

(38) *Ibid.*, paragr. 544.

(39) « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LX-VII, série B, n° 2, 1984, 234^e rapport, cas n° 1255, paragr. 190.

de la législation afin de limiter l'interdiction de la grève aux services essentiels au sens strict, notamment quand les autorités avaient toute latitude d'étendre la liste des services visés (40).

Dans l'Étude d'ensemble de 1994, la Commission d'experts déclare ce qui suit :

Il existe dans de nombreux pays des dispositions qui limitent ou interdisent la grève dans les services essentiels, notion qui varie selon les législations nationales. Cela peut aller d'une simple énumération limitative assez brève à une longue liste inscrite dans la loi elle-même. Il s'agit parfois de définitions, de la plus restrictive à la plus large, englobant toutes les activités que le gouvernement estime approprié d'y inclure ou toutes les grèves qu'il juge susceptibles de nuire à l'ordre public, à l'intérêt général ou au développement économique. Dans les cas extrêmes, la législation dispose qu'une simple déclaration en ce sens des autorités suffit à justifier le caractère essentiel du service. Le principe selon lequel le droit de grève peut être limité, voire interdit dans les services essentiels perdrait tout son sens si la législation nationale définissait ces services de façon trop extensive. S'agissant d'une exception au principe général du droit de grève, les services essentiels qui permettent une dérogation totale ou partielle à ce principe devraient être définis restrictivement. La commission estime dès lors que seuls peuvent être considérés comme essentiels les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne. Par ailleurs, elle est d'avis qu'il serait peu souhaitable — et d'ailleurs impossible — de prétendre dresser une liste complète et immuable des services pouvant être considérés comme essentiels.

Tout en rappelant l'importance capitale qu'elle attache au caractère universel des normes, la commission estime nécessaire de prendre en compte les circonstances particulières prévalant dans les divers États Membres puisque l'interruption de certains services qui, dans certains pays, serait susceptible d'entraîner au pire une gêne économique peut s'avérer désastreuse pour d'autres et créer rapidement des conditions telles que la santé, la sécurité ou la vie de la population risquent d'être compromises : une grève des services portuaires ou du transport maritime, par exemple, risque d'entraîner plus rapidement de graves perturbations pour une île qui dépend en grande partie de ces services pour l'approvisionnement de base de la population que ce n'est le cas pour un pays continental. En outre, un service non essentiel au sens strict du terme peut le devenir si la grève qui l'affecte dépasse une certaine durée ou prend une ampleur telle que la santé, la sécurité ou la vie de la population sont menacées (par exemple dans les services d'enlèvement des ordures ménagères). 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 dans le sens strict du terme (41).

(40) « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LX-VII, série B, n° 1, 1984, 233^e rapport, cas n° 1255, paragr. 668-669.

(41) Étude, paragr. 159 et 160.

C. — *Services essentiels et service minimum*

Il n'est pas inutile de préciser ici certains points de terminologie pour prévenir tout risque de malentendu sur les principes appliqués par les organes de contrôle de l'OIT. Utilisée dans certains pays pour justifier des restrictions importantes du droit de grève, voire l'interdiction totale de la grève, la notion de « services essentiels » l'est, dans d'autres, pour désigner des services où la grève n'est pas interdite mais où il est possible d'imposer un service minimum de fonctionnement. C'est dans le premier sens que les organes de contrôle de l'OIT emploient l'expression : pour désigner les services qu'ils ne considèrent pas comme essentiels selon leurs critères (où il n'est pas question d'interdire la grève) mais où il serait possible d'imposer un service minimum aux entreprises ou aux institutions concernées, ces organes recourent, comme on le verra, à la notion intermédiaire de services « d'importance primordiale » (Comité de la liberté syndicale) ou d'autres services « d'utilité publique » (Commission d'experts).

En raison de la diversité des termes employés dans les textes législatifs et dans les écrits sur le sujet, une certaine confusion s'est parfois installée, comme l'a relevé la Commission d'experts, entre la notion de services essentiels et celle de service minimum, qu'il est bon de préciser. Quand la commission parle de « services essentiels », elle vise uniquement les services essentiels « au sens strict du terme », c'est-à-dire ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé des gens et où des restrictions du droit de grève, voire une interdiction, peuvent se justifier moyennant des garanties compensatoires. Le service minimum, lui, « serait approprié dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations » (42) (la commission envisage cette possibilité pour « les autres services d'utilité publique » (43). Cela dit, « rien n'empêche les autorités, si elles jugent qu'une telle solution est plus appropriée aux conditions nationales, d'établir seulement un service minimum dans des services considérés comme essentiels par les organes de contrôle selon les critères décrits ci-dessus et qui justifieraient de plus larges restrictions de la grève, voire son interdiction » (44). On verra plus loin quels sont les cas où, selon les organes de contrôle de l'OIT, un service minimum peut être institué.

(42) Etude, paragr. 162.

(43) *Ibid.*, paragr. 160 et 179.(44) *Ibid.*, paragr. 162.

D. — *Garanties compensatoires*
pour les travailleurs privés du droit de grève

Le Comité de la liberté syndicale considère que les travailleurs — les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ou les travailleurs des services essentiels — que la législation prive du droit de grève, c'est-à-dire de l'un des principaux moyens de défendre leurs intérêts professionnels, devraient bénéficier d'une protection compensatoire (45). La limitation du droit de grève devrait s'accompagner de « garanties appropriées » dont il précise la nature : des « procédures de conciliation et d'arbitrage [...] impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement » (46). Le comité insiste sur le fait que « tous les membres des organes chargés [de fonctions de médiation ou d'arbitrage] doivent non seulement être strictement impartiaux mais doivent apparaître comme tels aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs, afin que la confiance dont ils jouissent de la part des deux parties et dont dépend le succès de l'action, même s'il s'agit d'arbitrage obligatoire, soit maintenue » (47).

La Commission d'experts exprime le même point de vue :

Si le droit de grève fait l'objet de restrictions ou d'une interdiction, les travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts socio-économiques et professionnels devraient bénéficier de garanties compensatoires, par exemple de procédures de conciliation et de médiation, aboutissant en cas d'impasse à un mécanisme d'arbitrage recueillant la confiance des intéressés. Il est impératif que ces derniers puissent participer à la définition et à la mise en œuvre de la procédure, qui devrait par ailleurs présenter des garanties suffisantes d'impartialité et de rapidité; les décisions arbitrales devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, pouvoir être exécutées rapidement et complètement (48).

E. — *Situation de crise nationale aiguë*

Le Comité de la liberté syndicale admet l'interdiction générale de la grève « dans une situation de crise nationale aiguë » (49). Sont à l'évidence visées les circonstances exceptionnelles, par exemple un coup d'Etat contre un gouvernement constitutionnel donnant lieu à la proclamation de l'état d'urgence (50). La Commission d'experts admet elle aussi l'interdiction de la grève en pareil cas, pour une durée limitée et seulement dans la mesure nécessaire pour faire face aux événements. Il doit s'agir « de véritables

(45) *Recueil*, paragr. 546.

(46) *Ibid.*, paragr. 547.

(47) *Ibid.*, paragr. 549.

(48) *Etude*, paragr. 164.

(49) *Recueil*, paragr. 527.

(50) *Ibid.*, paragr. 528-530.

situations de crise, comme celles qui se développent en cas de conflit grave, d'insurrection ou encore de catastrophe naturelle tels que les conditions normales de fonctionnement de la société civile ne sont plus réunies » (51).

5. — CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

La législation fixe en règle générale certaines conditions à la licéité de la grève. Ces conditions, selon le Comité de la liberté syndicale, « doivent être raisonnables et [...] ne pas être telles qu'elles constituent une limitation importante aux possibilités d'action des organisations » (52). Très nombreuses sont les décisions que le comité a rendues à ce sujet, comme le sont les plaintes relatives à l'exercice du droit de grève (elles représentent environ 15 pour cent du total).

Le comité considère comme admissibles les conditions suivantes :

- 1) l'obligation de donner un préavis de grève (53);
- 2) l'obligation de recourir, avant de déclencher la grève, aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage (volontaire), dans la mesure où il s'agit de procédures appropriées, impartiales et rapides, auxquelles les intéressés peuvent participer à toutes les étapes (54);
- 3) l'obligation d'avoir l'accord d'une certaine majorité de travailleurs pour déclencher la grève et d'atteindre un certain quorum (55);
- 4) l'obligation de décider la grève au scrutin secret (56);
- 5) l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour l'observation des prescriptions de sécurité et la prévention des accidents (57);
- 6) l'obligation d'assurer un service minimum dans certains cas (58);
- 7) l'obligation de respecter la liberté du travail à l'endroit des non-grévistes (59).

Il convient de s'arrêter sur certaines de ces conditions, dont le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts ont précisé au fil des ans la portée exacte. Tel est le cas pour les procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage, pour le quorum à atteindre pour décider la grève et la majorité à réunir et pour le service minimum à assurer.

(51) Etude, paragr. 152.

(52) *Recueil*, paragr. 498.

(53) *Ibid.*, paragr. 502-504.

(54) *Ibid.*, paragr. 500-501.

(55) *Ibid.*, paragr. 506-513.

(56) *Ibid.*, paragr. 503 et 510.

(57) *Ibid.*, paragr. 554-555.

(58) *Ibid.*, paragr. 556-558.

(59) *Ibid.*, paragr. 586.

A. — *Conciliation, médiation et arbitrage volontaire*

Comme nous venons de l'indiquer, le Comité de la liberté syndicale admet que la grève soit subordonnée dans les conflits collectifs au recours préalable aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage volontaire; il doit s'agir cependant de procédures appropriées, impartiales et rapides, auxquelles les intéressés soient associés à toutes les étapes.

La Commission d'experts précise ce qui suit :

La législation d'un grand nombre de pays dispose que les procédures de conciliation et de médiation doivent être épuisées avant le déclenchement de la grève. Ces dispositions sont compatibles dans leur esprit avec l'article 4 de la convention n° 98, qui encourage le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire des conventions collectives. Ces procédures doivent cependant avoir pour seule finalité de faciliter la négociation : elles ne devraient donc pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible en pratique ou soit privée de toute efficacité (60).

On rappellera que, selon la recommandation (no 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, si un conflit a été soumis à une procédure de conciliation ou à l'arbitrage pour règlement final avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de recourir à la grève ou au lock-out pendant que la procédure est en cours et à accepter, dans le cas de l'arbitrage, la décision rendue (61).

B. — *Arbitrage obligatoire*

De l'arbitrage obligatoire, le Comité de la liberté syndicale dit qu'il n'est admissible qu'en cas de grève dans la fonction publique ou dans les services essentiels au sens strict du terme, ou en cas de crise nationale aiguë :

L'arbitrage obligatoire pour mettre fin à un conflit collectif du travail est acceptable soit s'il intervient à la demande des deux parties au conflit, soit dans les cas où la grève peut être limitée voire interdite, à savoir dans les cas de conflit dans la fonction publique, à l'égard des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, ou dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger, dans tout ou partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne (62).

En règle générale, la législation ne saurait imposer, pour résoudre les conflits du travail, l'arbitrage obligatoire en lieu et place de la grève à l'initiative des autorités ou à la demande d'une seule des parties. En dehors des cas où un tel arbitrage est admissible, « il s'agit d'une mesure contraire au droit des organisations de travailleurs d'organiser leur activité et de formu-

(60) Etude, paragr 171.

(61) « Droit syndical de l'OIT : normes et procédures », *op. cit.*, paragr. 4 et 6, p. 80.

(62) *Recueil*, paragr. 515.

ler leur programme d'action, garanti par l'article 3 de la convention n° 87 » (63). Il convient ici de relever deux choses. Premièrement, l'arbitrage obligatoire est admissible s'il est prévu par les conventions collectives ou s'il est demandé par les parties au cours des négociations engagées sur les problèmes liés au conflit. Deuxièmement, les principes énoncés à ce sujet par le comité, formulés en termes généraux, sont applicables à toutes les étapes d'un conflit. La législation ne peut, en d'autres termes, imposer l'arbitrage obligatoire ni au début ni à aucun autre moment du conflit, sauf dans les services essentiels ou si, en dehors même de ces services, la prolongation de l'interruption du travail vient mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé des gens (c'est-à-dire, si l'activité prend le caractère d'un service essentiel), ou encore si, après des négociations prolongées et infructueuses, il devient évident que l'impasse ne pourra être surmontée sans une initiative des autorités (64). Pour sa part, la Commission d'experts signale la confusion qui existe parfois quant à la notion d'arbitrage « obligatoire ». Lorsqu'il est question des effets obligatoires d'une procédure à laquelle les parties ont recours volontairement, il n'y a pas de problème, les parties étant censées accepter la décision de l'arbitre ou de l'instance d'arbitrage qu'elles ont librement choisi. Il y a problème quand il faut entendre, par arbitrage obligatoire, un arbitrage que les autorités peuvent imposer dans un conflit d'intérêts à la demande d'une seule des parties ou de leur propre initiative (65). La Commission d'experts s'exprime en ces termes :

Pour ce qui est de l'arbitrage imposé par les autorités à la demande d'une seule partie, [...] il est d'une manière générale contraire au principe de la négociation volontaire des conventions collectives prévu par la convention n° 98 et, par conséquent, à l'autonomie des parties à la négociation. Une exception peut toutefois être admise dans le cas de dispositions autorisant par exemple les organisations de travailleurs à engager une telle procédure en vue de la conclusion d'une première convention collective (66). L'expérience montrant que la conclusion d'une première convention collective constitue souvent une des étapes les plus difficiles dans l'établissement de saines relations professionnelles, de telles dispositions peuvent être considérées comme des mécanismes [...] visant à promouvoir la négociation collective.

En ce qui concerne l'arbitrage imposé à l'initiative des autorités, la commission estime que de telles interventions sont difficilement conciliables avec le principe de la négociation volontaire prévu à l'article 4 de la convention n° 98. Cependant, elle doit admettre qu'il arrive un moment [...] où, après des négociations prolongées et infructueuses, l'intervention des autorités peut être justifiée, lorsqu'il devient évident que l'impasse ne pourra être résolue sans une

(63) « Rapports du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LX-VII, série B, n° 3, 236° rapport, cas n° 1140, 1984, paragr. 144.

(64) C'est la position que le Comité de la liberté syndicale, suivant la commission d'experts (Etude, paragr. 258), a prise dans une affaire récente (voir, « 299° rapport du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXXVIII, série B, n° 2, cas n° 1768, paragr. 109).

(65) Etude, paragr. 256.

(66) La position de la commission d'experts s'écarte ici de celle du Comité de la liberté syndicale.

initiative de leur part. Compte tenu de la grande diversité des systèmes juridiques [...] mis en place dans les différents États Membres pour solutionner ce qui constitue un des problèmes les plus complexes en matière de relations professionnelles, la commission se contentera de fournir à cet égard des indications d'ordre général et de suggérer certains principes qui pourraient être mis en œuvre par des « mesures appropriées aux conditions nationales », telles que prévues à l'article 4 de la convention (67).

C. — *Quorum et majorité à réunir
pour décider la grève.*

C'est en fonction des plaintes dont il était saisi que le Comité de la liberté syndicale s'est prononcé sur ces sujets. Dans une affaire où un quorum de deux tiers des membres du syndicat était prévu, il déclare qu'un tel quorum « pourrait être difficile à atteindre, en particulier dans les cas de syndicats regroupant un grand nombre d'adhérents [dans] un large secteur géographique » (68). Quant à la majorité exigée, il juge, dans une affaire où la législation la fixait à deux tiers des voix de la totalité des membres de l'organisation ou de la section, qu'il s'agit là d'une restriction des droits des organisations contraire à la convention n° 87 (69). Dans une autre affaire encore, le comité considère comme conforme aux principes de la liberté syndicale que la décision de faire grève puisse être prise par l'assemblée générale des sections locales d'une organisation lorsque le motif de la grève est d'ordre local et que, dans les organisations de degré supérieur, elle puisse être prise par le comité directeur de l'organisation à la majorité absolue des voix de l'ensemble des membres du comité (70). Encore une fois, ces principes ont été énoncés en fonction de dispositions législatives bien précises et sont mentionnés ici à titre d'exemples, sans préjuger la légitimité d'autres règles de quorum ou de majorité.

Dans des décisions plus récentes, le Comité de la liberté syndicale a posé les principes généraux suivants :

Le fait que la décision de déclarer une grève doive être approuvée par plus de la moitié de tous les travailleurs concernés est une exigence trop élevée qui pourrait par trop limiter la possibilité de faire grève, surtout dans les grandes entreprises (71). La majorité absolue des travailleurs concernés pour le déclenchement d'une grève peut être difficile à atteindre, en particulier dans les cas de syndicats regroupant un grand nombre d'adhérents. Une disposition exigeant une telle majorité peut donc entraîner un risque de limitation importante du droit de grève (72).

(67) Etude, paragr. 257-259.

(68) *Recueil*, paragr. 511.

(69) *Ibid.*, paragr. 506.

(70) *Ibid.*, paragr. 513.

(71) *Ibid.*, paragr. 507.

(72) *Ibid.*, paragr. 508.

Dans l'Étude d'ensemble de 1994, la Commission d'experts constate ce qui suit à cet égard :

De nombreuses législations subordonnent l'exercice du droit de grève à l'approbation préalable d'un certain pourcentage des travailleurs. Bien que cette exigence ne pose pas en principe de problème par rapport à la convention [no 87], le mode de scrutin, le quorum et la majorité requis ne doivent pas être tels que l'exercice du droit de grève devienne en pratique très difficile, voire impossible. Les conditions posées par les diverses législations varient à l'infini, et leur compatibilité avec la convention peut également dépendre d'éléments factuels tels que le fractionnement ou l'éloignement géographique des centres de travail ou encore la structure de la négociation collective (par entreprise ou par industrie) [...] Si un Etat Membre juge opportun d'établir dans sa législation des dispositions exigeant un vote des travailleurs avant qu'une grève puisse être déclenchée, il devrait faire en sorte que seuls soient pris en compte les votes exprimés, le quorum ou la majorité requis étant fixés à un niveau raisonnable (73).

D. — *Protection de la liberté du travail pour les non-grévistes*

Le Comité de la liberté syndicale reconnaît le principe de la liberté du travail pour les non-grévistes (74). Telle semble être aussi la position de la Commission d'experts, qui, à propos des piquets de grève, indique qu'ils doivent avoir un caractère pacifique et ne pas s'accompagner de violences contre les personnes (75).

E. — *Cas dans lesquels un service minimum peut être imposé*

Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité) (76). Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants : 1) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme); 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise nationale aiguë menaçant les condi-

(73) Etude, paragr. 170.

(74) *Recueil*, paragr. 586; 310^e rapport du Comité de la liberté syndicale, doc. GB.272/5, Conseil d'administration du BIT, 272^e session, juin 1998 (Genève), cas n° 1931, paragr. 496-497.

(75) Etude, paragr. 174.

(76) *Recueil*, paragr. 554 et 555.

tions normales d'existence de la population; 3) dans les services publics d'importance primordiale (77).

En ce qui concerne les services de la troisième catégorie, le comité, dans des affaires dont il était saisi, a considéré le principe comme applicable pour les services de transbordeurs desservant des îles, par exemple, les services assurés par l'administration nationale des ports, les transports métropolitains, les transports de voyageurs et de marchandises, les chemins de fer, les services postaux, les services bancaires, l'administration de la monnaie ou l'industrie pétrolière (78).

L'étendue du service minimum et le nombre des travailleurs qui doivent l'assurer doivent être déterminés, selon le comité, avec la participation non seulement des organisations d'employeurs, mais aussi des organisations de travailleurs :

En effet, outre que cela permettrait un échange de vues réfléchi sur ce que doivent être en situation réelle les services minima strictement nécessaires, cela contribuerait aussi à garantir que [ceux-ci] ne soient pas étendus au point de rendre la grève inopérante en raison de son peu d'impact et à éviter de donner aux organisations syndicales l'impression que l'échec de la grève tient à ce que le service minimum a été prévu d'une manière trop large et fixé unilatéralement (79).

Il importe que les dispositions relatives au service minimum à assurer soient clairement fixées, que les intéressés en soient informés à temps et qu'elles soient strictement appliquées (80). En cas de divergence sur la composition du service minimum requis, le comité estime que « la législation devrait prévoir le règlement de pareille divergence par un organe indépendant et non par le ministère du Travail ou par le ministère ou l'entreprise publique concernés » (81).

Sur le point de savoir *a posteriori* si le service minimum exigé a été ou non le service indispensable (s'il n'a pas été excessif), seule « l'autorité judiciaire », selon le comité, peut émettre « une opinion définitive fondée sur tous les éléments d'appréciation », car il faut une connaissance approfondie de la structure et du fonctionnement des entreprises et des établissements concernés ainsi que des répercussions effectives de la grève (82).

La Commission d'experts admet l'imposition d'un service minimum de fonctionnement dans les services essentiels au sens strict du terme, si le législateur choisit de ne pas y interdire la grève mais de prévoir plutôt un tel service, et « dans les autres services d'utilité publique » (qui ne peuvent être qualifiés d'essentiels au sens strict). Sa position a déjà été indiquée plus

(77) *Ibid.*, paragr. 556.

(78) *Recueil*, paragr. 563-568.

(79) *Recueil*, paragr. 560.

(80) *Ibid.* paragr. 559.

(81) *Ibid.*, paragr. 561.

(82) *Ibid.*, paragr. 562.

haut (« Services essentiels et service minimum »). La commission la précise comme suit :

De l'avis de la Commission, un tel service devrait répondre au moins à deux conditions. Tout d'abord, et cet aspect est capital, il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression. D'autre part, étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics. Il serait fortement souhaitable que les négociations sur [le] service minimum ne se tiennent pas durant un conflit du travail, afin de bénéficier de part et d'autre du recul et de la sérénité nécessaires. Les parties pourraient également envisager la constitution d'un organisme paritaire ou indépendant appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées dans la définition et l'application d'un tel service minimum et habilité à rendre des décisions exécutoires (83).

F. — Déclaration d'illégalité de la grève

Appelé à examiner des affaires où la grève avait été déclarée illégale, le Comité de la liberté syndicale insiste sur le fait que pareille décision « ne devrait pas appartenir au gouvernement, mais à un organe indépendant des parties et jouissant de leur confiance », notamment quand le gouvernement est lui-même partie au conflit (84). Informé dans une affaire de l'existence d'une circulaire officielle concernant l'illégalité de la grève dans le secteur public, le comité déclare que « de telles questions ne devraient pas relever de la compétence des autorités administratives » (85).

6. — GRÈVE, NÉGOCIATION COLLECTIVE ET PAIX SOCIALE

Si certaines grèves en sont tout à fait indépendantes, d'autres sont liées à la procédure de négociation collective. A propos des secondes, le Comité de la liberté syndicale déclare que les grèves « décidées systématiquement longtemps avant que les négociations aient lieu ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale » (86). En ce qui concerne les conflits portant sur la reconnaissance des syndicats en vue de la négociation, l'interdiction de la grève n'est pas conforme à ces mêmes

(83) Etude, paragr. 161.

(84) *Recueil*, paragr. 522 et 523.

(85) *Ibid.*, paragr. 525.

(86) *Ibid.*, paragr. 481.

principes (87). Quant aux conflits qui concernent le niveau de négociation, le comité juge que :

[L]es dispositions légales qui interdisent les grèves liées au problème de l'application d'un contrat collectif à plus d'un employeur sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale [...]; les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclencher une action de revendication à l'appui de tels contrats (88).

Les travailleurs et leurs organisations devraient être en mesure de recourir à des actions collectives (grèves) pour obtenir des contrats collectifs liant plusieurs employeurs (89).

Le comité admet à titre de restriction temporaire du droit de grève les dispositions « qui interdisent la grève en rupture d'accords collectifs » (90). L'interdiction de la grève dans un conflit de droit motivé par une différence d'interprétation d'un texte légal ne constitue pas non plus à ses yeux une violation de la liberté syndicale, la solution d'un tel conflit relevant des tribunaux compétents (91). Cela dit, le comité ne juge pas, on l'a vu, que le droit de grève doive se limiter aux différends susceptibles de déboucher sur une convention collective : « les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres » (92). Le comité déclare de même que « l'interdiction des grèves non liées à un conflit collectif auquel les travailleurs ou le syndicat seraient parties est contraire aux principes de la liberté syndicale » (93). La commission d'experts partage cet avis, comme nous l'avons vu à propos des grèves politiques et des grèves de solidarité. La commission s'exprime toutefois, plus longuement sur les systèmes qui imposent la paix du travail pendant la durée de validité des accords collectifs, en vertu de la législation, des accords eux-mêmes ou des règles fixées par les décisions de justice ou les sentences arbitrales.

De nombreuses législations ne prévoient pas de restrictions en ce qui concerne le moment où une grève peut être déclenchée, sauf à respecter les délais de préavis fixés par la loi. D'autres régimes de relations professionnelles sont fondés sur une philosophie radicalement différente, où la convention collective est conçue comme un traité de paix sociale à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits aux termes de la loi elle-même, les travailleurs et les employeurs disposant en contre-

(87) *Ibid.*, paragr. 488.

(88) *Ibid.*, paragr. 490.

(89) *Ibid.*, paragr. 491.

(90) « Rapports du Comité de la liberté syndicale institué par le Conseil d'administration », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LVIII, série B, n^{os} 1 et 2, 147^e rapport, 1975, cas n^o 756, paragr. 167.

(91) *Recueil*, paragr. 485.

(92) *Recueil*, paragr. 484.

(93) *Ibid.*, paragr. 489.

partie d'un mécanisme d'arbitrage. Le recours à la grève n'est généralement possible dans ces systèmes que comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention ou de son renouvellement. La commission considère que ces deux options sont toutes deux compatibles avec la convention [no 87] et qu'il est préférable de laisser ce choix à la législation et à la pratique de chaque Etat. Toutefois, dans l'un ou l'autre système, il ne devrait pas être impossible pour les organisations de travailleurs de mener une grève pour protester contre la politique économique et sociale du gouvernement, en particulier lorsque la protestation ne vise pas uniquement cette politique mais également les effets qu'elle peut avoir sur certaines clauses d'une convention collective (par exemple, les effets d'une politique salariale imposée par le gouvernement sur les clauses monétaires d'une convention). Si les grèves sont interdites pendant la durée de validité des conventions collectives, cette restriction importante à un droit fondamental des organisations de travailleurs doit être compensée par le droit de recourir à une procédure d'arbitrage, impartiale et rapide, des griefs individuels ou collectifs concernant l'interprétation ou l'application des conventions. Une telle procédure non seulement permet de régler en cours de convention les inévitables difficultés d'application et d'interprétation, mais présente aussi l'avantage de préparer le terrain aux séances de négociation ultérieures en identifiant les problèmes qui se sont posés pendant la durée de la convention (94).

7. — PROTECTION CONTRE LES ACTES DE DISCRIMINATION ANTISYNDICALE POUR FAITS DE GRÈVE

Quand les parties ne parviennent pas à régler leurs divergences d'intérêts par la négociation ou l'arbitrage et que les travailleurs choisissent de recourir à la grève pour appuyer leurs revendications, le conflit, en se durcissant, risque d'entraîner des mesures de représailles et des actes de discrimination, fût-ce au mépris de la législation. Dans les affaires dont il a été saisi, le Comité de la liberté syndicale a eu à connaître de multiples plaintes pour de tels actes — licenciements ou autres mesures préjudiciables en matière d'emploi — à l'encontre de dirigeants syndicaux, de syndicalistes ou de travailleurs qui avaient organisé des grèves licites ou y avaient simplement participé. La Commission d'experts a fait remarquer que « la protection accordée aux travailleurs et aux dirigeants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale constitue un aspect capital du droit syndical, puisque de tels actes peuvent aboutir dans la pratique à une négation des

(94) Etude, paragr. 166-167.

garanties prévues par la convention n° 87 » (95). Nous nous proposons d'examiner dans les paragraphes qui suivent, les normes adoptées par l'OIT à ce sujet et les principes formulés par les organes de contrôle quant aux actes visés, aux personnes à qui il convient de garantir une protection et aux mécanismes de réparation.

A. — Normes internationales du travail

Sans contenir de dispositions particulières sur les actes de discrimination antisyndicale pour faits de grève, les normes internationales du travail — et, plus précisément, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 — garantissent une protection générale contre toute discrimination qui toucherait à la liberté syndicale dans l'emploi.

Selon la disposition générale de la convention n° 98 (art. 1.1), « 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 » (96).

Selon l'article 1 de la convention n° 135 :

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 (97).

Pour sa part, la convention n° 151 vise la situation particulière des agents publics et prévoit une protection analogue (98).

On trouve des dispositions relatives à la discrimination dans l'emploi en relation avec l'affiliation syndicale ou la participation à des activités syndi-

(95) Etude, paragr. 202.

(96) « Droit syndical de l'OIT : normes et procédures », *op. cit.*, p. 17.

(97) « Droit syndical de l'OIT : normes et procédures », *op. cit.*, pp. 20-21.

(98) *Ibid.*, p. 39. Selon la convention n° 151 (art. 4.1) :

Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

Egalement, la convention n° 151 dispose (art. 4.2) :

Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de :

a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation ;

b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

cales dans d'autres instruments encore, qui reprennent en substance celles des conventions sur la liberté syndicale en les adaptant à certaines situations ou pour certaines catégories de travailleurs. Notons encore que la convention (no 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, interdit (art. 1d) toute forme de travail forcé ou obligatoire « en tant que punition pour avoir participé à des grèves » (99).

La commission d'experts constate que les législations des États Membres de l'OIT diffèrent beaucoup quant aux garanties qui peuvent être prévues contre les actes de discrimination antisyndicale. Dans certains pays, les travailleurs visés par la législation générale du travail sont protégés contre ces actes; ailleurs, les textes n'instituent pas de protection générale ou refusent la protection, directement ou indirectement, à certaines catégories (100). Une protection spéciale est prévue à l'inverse par diverses législations pour certaines personnes, par exemple les membres d'un syndicat en voie de constitution, les fondateurs d'un syndicat ou les dirigeants et les responsables syndicaux (101).

En ce qui concerne expressément le droit de grève, la commission considère que, dès lors que « le maintien de la relation de travail constitue une conséquence normale de la reconnaissance [de ce droit], l'exercice [licite] de celui-ci ne devrait pas avoir comme résultat que les grévistes soient licenciés ou fassent l'objet d'une discrimination » (102).

B. — *Personnes à protéger,*
actes de discrimination visés

Les principes du Comité de la liberté syndicale condamnent tout acte de discrimination en matière d'emploi à l'encontre de dirigeants syndicaux, de syndicalistes ou de travailleurs pour avoir organisé des grèves licites ou y avoir participé (103). A cet égard, le comité énonce plus précisément les principes suivants :

- nul ne devrait faire l'objet de sanctions pour avoir déclenché ou tenté de déclencher une grève légitime (104);
- le licenciement de travailleurs pour fait de grève constitue une grave discrimination en matière d'emploi pour exercice d'activité syndicale licite, contraire à la convention n° 98 (105);

(99) *Ibid.*, p. 76.

(100) *Etude*, paragr. 206.

(101) *Ibid.*, paragr. 207.

(102) *Ibid.*, paragr. 179.

(103) *Recueil*, paragr. 690.

(104) *Ibid.*, paragr. 590.

(105) *Ibid.*, paragr. 591.

- quand des syndicalistes ou des dirigeants syndicaux sont licenciés pour avoir exercé leur droit de grève, [...] ils sont sanctionnés pour leur activité syndicale et font l'objet d'une discrimination antisyndicale (106);
- le respect des principes de la liberté syndicale exige que l'on ne puisse ni licencier des travailleurs ni refuser de les réengager en raison de leur participation à une grève ou à toute autre action de revendication. Que le congédiement soit prononcé pendant ou après la grève n'est pas pertinent dans ce contexte. Logiquement, le fait que le licenciement précède une grève ne devrait pas non plus entrer en ligne de compte si celui-ci a pour objet d'entraver ou de pénaliser l'exercice du droit de grève (107);
- le recours à des mesures extrêmement graves comme le licenciement de travailleurs du fait de leur participation à une grève et le refus de les réembaucher implique de graves risques d'abus et constitue une violation de la liberté syndicale (108);
- nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé (109).

La Commission d'experts souligne elle aussi que la protection des travailleurs et des dirigeants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale « constitue un aspect capital du droit syndical » (110). Elle constate que la plupart des législations contiennent des dispositions, générales ou détaillées, qui assurent une telle protection, plus ou moins large au demeurant. Celle-ci, relève-t-elle, « est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les dirigeants et délégués syndicaux, étant donné que, pour pouvoir remplir leurs fonctions en pleine indépendance, [ils] doivent avoir la garantie qu'ils ne subiront pas de préjudice en raison du mandat syndical qu'ils détiennent » (111). Cette position est aussi celle du Comité de la liberté syndicale (112).

La commission rappelle, comme nous l'avons déjà indiqué, que la reconnaissance du droit de grève comporte comme conséquence normale le maintien de la relation de travail; l'exercice de ce droit ne doit pas entraîner d'actes de discrimination à l'endroit des grévistes ni de mesures de licenciement. La commission observe cependant ce qui suit :

Dans certains pays de common law, on considère qu'un des effets de la grève est la cessation du contrat de travail, ce qui laisse l'employeur libre de remplacer les grévistes par de nouveaux employés. Dans d'autres pays, la grève permet à l'employeur de licencier les grévistes ou de les remplacer tem-

(106) *Ibid.*, paragr. 592.

(107) *Ibid.*, paragr. 593.

(108) *Ibid.*, paragr. 597.

(109) *Ibid.*, paragr. 602.

(110) *Etude*, paragr. 202.

(111) *Etude*, paragr. 207.

(112) *Recueil*, paragr. 724.

porairement ou pour une période indéterminée. Par ailleurs, les sanctions ou les mesures de réparation sont souvent insuffisantes lorsque les grévistes sont particulièrement visés par des mesures prises par l'employeur (mesure disciplinaire, mutation, rétrogradation licenciement) [...] Une protection réellement efficace devrait exister à cet égard dans la législation, faute de quoi le droit de grève risque d'être vidé de tout contenu (113).

Le Comité de la liberté syndicale s'est inquiété des dispositions législatives qui permettraient à l'employeur de procéder à des licenciements sans en donner le motif, voire de procéder à des licenciements injustifiés moyennant indemnisation. Face à la première éventualité, il demande au gouvernement, dans une affaire où les dirigeants syndicaux pouvaient être touchés, « de prendre des mesures en vue de sanctionner les actes de discrimination antisyndicale et d'offrir des voies de recours à ceux qui en sont victimes » (114). Quant à la seconde, il s'exprime comme suit :

Il n'apparaît pas qu'une protection suffisante contre les actes de discrimination antisyndicale visés par la convention n° 98 soit accordée par une législation permettant en pratique aux employeurs, à condition de verser l'indemnité prévue par la loi pour tous les cas de licenciement injustifié, de licencier un travailleur si le motif réel en est son affiliation ou son activité syndicales (115).

La Commission d'experts se prononce dans le même sens en rappelant que les travailleurs doivent bénéficier d'une protection suffisante contre les actes de discrimination antisyndicale en général en vertu de la convention n° 98 (116).

Quant à la nature des actes de discrimination antisyndicale dont le Comité de la liberté syndicale a eu à connaître et qui peuvent toucher les travailleurs grévistes (quand bien même la grève aurait été licite), ce sont notamment le licenciement, la mutation, la rétrogradation, la mise à la retraite anticipée, l'inscription sur des « listes noires » (qui entraînera en particulier le refus d'embauche) et l'institution de « certificats de loyauté » (requis pour être engagé ou maintenu en emploi) (117).

C. — *Mesures de protection*

Pour le Comité de la liberté syndicale, « tant que la protection contre les actes de discrimination antisyndicale est effectivement assurée, les méthodes adoptées [...] peuvent varier d'un Etat à l'autre » (118). Pour la Commission d'experts aussi, la protection contre les actes en question « peut [...] être assurée par des moyens divers, adaptés à la législation et à la prati-

(113) *Etude*, paragr. 139.

(114) *Recueil*, paragr. 706.

(115) *Ibid.*, paragr. 707.

(116) *Etude*, paragr. 220.

(117) *Recueil*, paragr. 702-722.

(118) *Recueil*, paragr. 737.

que nationales, à condition qu'ils préviennent ou réparent efficacement la discrimination antisyndicale et permettent aux représentants syndicaux d'être rétablis dans leur situation antérieure et de continuer à exercer leur mandat, conformément au souhait de leurs mandants » (119).

La Commission d'experts relève que certaines législations instituent des mécanismes de caractère préventif en exigeant que les mesures visant des représentants ou des dirigeants syndicaux soient subordonnées à l'autorisation d'un organisme indépendant ou d'un organisme public (inspection ou juridiction du travail), d'un organisme syndical ou du comité d'entreprise, alors que d'autres, la plupart, optent pour un système de réparation du préjudice (120). « L'une des manières d'assurer la protection des délégués syndicaux, selon le Comité de la liberté syndicale, est de prévoir que ces délégués ne peuvent être licenciés ni dans l'exercice de leurs fonctions, ni pendant un certain laps de temps suivant la fin de leur mandat, sauf évidemment en cas de faute grave » (121). La Commission d'experts souligne que les licenciements antisyndicaux ne peuvent être traités de la même façon que d'autres, car le droit syndical est un droit fondamental. Cela appelle « des distinctions en ce qui concerne par exemple les modalités de preuve, les sanctions et les mesures de redressement » (122).

En de multiples occasions, les organes de contrôle de l'OIT se sont montrés préoccupés de l'efficacité et de la valeur dissuasive des mesures censées prévenir ou éliminer les actes de discrimination antisyndicale, comme de la rapidité avec laquelle les plaintes devraient être examinées. Le Comité de la liberté syndicale a estimé que le respect des principes de la liberté syndicale exige que les travailleurs qui estiment avoir subi des préjudices en raison de leurs activités syndicales disposent de moyens de recours expéditifs, peu coûteux et tout à fait impartiaux (123) et qu'il est nécessaire que la législation établisse d'une manière expresse des recours et des sanctions suffisamment dissuasives contre les actes de discrimination antisyndicale afin d'assurer l'efficacité pratique des articles 1 et 2 de la convention n° 98 (124).

A propos de la lenteur — il faut des années parfois — avec laquelle, selon de nombreuses plaintes, la justice examine les mesures dirigées contre les syndicalistes, le Comité de la liberté syndicale déclare ce qui suit :

Les affaires soulevant des questions de discrimination antisyndicale contraire 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,

(119) *Etude*, paragr. 214.

(120) *Ibid.*, paragr. 215.

(121) *Recueil*, paragr. 727.

(122) *Etude*, paragr. 202.

(123) *Recueil*, paragr. 741.

(124) *Recueil*, paragr. 743.

en particulier, l'absence de jugement pendant un long délai dans les procès relatifs à la réintégration des dirigeants syndicaux licenciés équivalent à un déni de justice et, par conséquent, à une violation des droits syndicaux des intéressés (125).

La Commission d'experts dénonce aussi l'insuffisance des dispositions législatives générales interdisant les actes de discrimination antisyndicale en l'absence de procédures rapides et efficaces qui en assurent l'application dans la pratique (126).

A côté de procédures d'exécution rapides et efficaces, ce sont des sanctions suffisamment dissuasives qui devraient être prévues pour assurer l'application des dispositions législatives. Selon la Commission d'experts, « la réintégration du travailleur licencié avec dédommagement rétroactif constitu[e] le remède le plus approprié aux actes de discrimination antisyndicale » (127). Le Comité de la liberté syndicale estime aussi que les personnes qui ont été l'objet d'une telle discrimination devraient pouvoir obtenir leur réintégration à leur poste (128).

8. — EXERCICE ABUSIF DU DROIT DE GRÈVE

Tenu par les organes de contrôle de l'OIT pour fondamental, le droit de grève n'est pas pour autant un droit absolu et il doit s'exercer dans le respect des droits fondamentaux des citoyens et des employeurs. Les principes posés par les organes de contrôle ne valent ainsi que pour les grèves licites, conduites conformément aux dispositions de la législation nationale (pour autant que celles-ci soient conformes elles-mêmes aux principes de la liberté syndicale, tels que nous les avons rappelés). Comme l'indique le Comité de la liberté syndicale, « 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 » (129).

L'exercice abusif du droit de grève peut prendre des formes diverses : grève suivie par des travailleurs à qui ce droit n'est pas reconnu (dans le respect des principes de la liberté syndicale), non-observation des conditions mises à la grève (quand ces conditions sont raisonnables), détérioration ou destruction des biens et des installations de l'entreprise, violences contre les personnes. Les abus de ce genre sont punis en principe par la législation, les sanctions pouvant varier selon la gravité des faits : licenciement, sanctions pécuniaires, sanctions pénales. Saisi d'une plainte concer-

(125) *Recueil*, paragr. 749.

(126) *Etude*, paragr. 214 et 216.

(127) *Ibid.*, paragr. 224.

(128) *Recueil*, paragr. 755.

(129) *Recueil*, paragr. 498.

nant une grève des contrôleurs du trafic aérien, grève qui avait donné lieu à des licenciements et à des mesures pénales, le Comité de la liberté syndicale déclare ainsi, dans une affaire récente, ne pouvoir demander au gouvernement, comme l'organisation plaignante l'entendait, de réintégrer les travailleurs licenciés dans leur emploi, la sécurité de la population ayant été mise en danger (les grévistes avaient modifié notamment les codes d'accès au système radar) (130).

A propos de l'exercice abusif du droit de grève, le comité a énoncé les principes généraux suivants :

- les principes de la liberté syndicale ne protègent pas les abus dans l'exercice du droit de grève qui constituent des actions de caractère délictueux (131);
- des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d'infraction à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. Toute sanction infligée en raison d'activités liées à des grèves illégitimes devrait être proportionnée au délit ou à la faute commise, et les autorités devraient exclure le recours à des mesures d'emprisonnement contre ceux qui organisent une grève pacifique ou y participent (132);
- considérant que certaines des mesures prises temporairement par les autorités à la suite d'une grève effectuée dans un service essentiel (interdiction des activités du syndicat, suspension de la retenue des cotisations à la source, etc.) étaient contraires aux garanties prévues à l'article 3 de la convention n° 87, le comité a appelé l'attention du gouvernement sur le fait que les mesures prises par les autorités pour assurer des services essentiels doivent rester proportionnelles aux buts visés sans aboutir à des excès (133).

Quand la grève est pacifique, les autorités ne devraient pas recourir à des mesures d'arrestation et d'emprisonnement à l'encontre des personnes qui ont organisé la grève ou qui y participent, « de telles mesures comport[ant] de graves risques d'abus et de sérieux dangers pour la liberté syndicale » (134). « Nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé » (135).

La plupart des législations qui restreignent le droit de grève ou interdisent la grève prévoient des sanctions à l'encontre des travailleurs ou des syndicats qui enfreignent ces dispositions. Dans certains pays, la participa-

(130) « 309^e rapport du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXXXI, série B, n° 1, 1998, cas n° 1865, cas n° 1913, paragr. 305.

(131) *Recueil*, paragr. 598.

(132) *Ibid.*, paragr. 599.

(133) *Ibid.*, paragr. 600.

(134) *Ibid.*, paragr. 601.

(135) *Recueil*, paragr. 602.

tion à une grève illicite constitue un délit pénal sanctionné par une peine d'amende ou d'emprisonnement. Ailleurs, le fait est assimilé à une pratique déloyale en matière de travail qui peut engager la responsabilité civile ou donner lieu à des mesures disciplinaires (136). La position de la Commission d'experts est la suivante :

Des sanctions devraient pouvoir être infligées pour faits de grève uniquement dans les cas où les interdictions [prévues par la législation] sont conformes aux principes de la liberté syndicale. Même dans ces cas, tant la « judiciarisation » excessive des relations professionnelles que l'existence de très lourdes sanctions pour faits de grève risquent de créer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. L'application de sanctions pénales disproportionnées n'étant pas propre à favoriser le développement de relations professionnelles harmonieuses et stables, si des mesures d'emprisonnement sont imposées, elles devraient être justifiées par la gravité des infractions commises. En tout état de cause, un droit d'appel devrait exister à cet égard.

[...] certaines interdictions ou limitations du droit de grève qui sont conformes aux principes de la liberté syndicale prévoient parfois des sanctions civiles ou pénales à l'encontre des grévistes et des syndicats qui violent ces dispositions. [...] de telles sanctions ne devraient pas être disproportionnées par rapport à la gravité des infractions (137).

9. — QUESTIONS DIVERSES

A. — *Piquets de grève*

Selon le Comité de la liberté syndicale, les piquets de grève, s'ils sont organisés dans le respect de la loi, « ne doivent pas voir leur action entravée par les autorités publiques ». Leur interdiction « ne se justifierait que si la grève perdait son caractère pacifique » (138). C'est ainsi que le comité juge légitime l'interdiction faite par la loi aux piquets de grève « de troubler l'ordre public et de menacer les travailleurs qui poursuivraient leurs occupations » (139).

Relevant que les piquets de grève visent à assurer le succès de l'action en persuadant le plus grand nombre possible de gens de ne pas se présenter au travail, la Commission d'experts constate ce qui suit :

Les tribunaux ordinaires ou spécialisés sont généralement chargés de régler les problèmes qui peuvent se poser en la matière. Peut-être plus que pour tout autre sujet, la pratique nationale est importante à cet égard. Simple moyen d'information dans certains pays excluant toute possibilité d'empêcher l'entrée au travail des non-grévistes, le piquet de grève peut être considéré ailleurs comme une modalité du droit de grève et l'occupation des lieux de travail comme son prolongement naturel, [actions] rarement remis[es] en cause dans

(136) Etude, paragr. 176.

(137) Etude, paragr. 177-178.

(138) *Recueil*, paragr. 583 et 584.

(139) *Ibid.*, paragr. 585.

la pratique, sauf cas extrêmes de violence sur la personne ou de dommages aux biens. [...] les [restrictions] aux piquets de grève et à l'occupation des locaux devraient être limitées aux cas où les actions perdent leur caractère pacifique (140).

B. — Réquisition des travailleurs

Le Comité de la liberté syndicale a été saisi de multiples plaintes concernant la réquisition des travailleurs grévistes, astreints ainsi à reprendre le travail. Il a énoncé à ce sujet les principes suivants :

- lorsque, dans un secteur important de l'économie, un arrêt total et prolongé du travail peut provoquer une situation telle que la vie, la santé ou la sécurité de la population peuvent être mises en danger, il semble légitime qu'un ordre de reprise du travail soit applicable à une catégorie de personnel déterminée en cas de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une telle situation (141);
- l'usage de la force armée et la réquisition de grévistes pour briser une grève de revendications professionnelles, en dehors des services essentiels ou de circonstances de la plus haute gravité, constituent une violation grave de la liberté syndicale (142);
- tout en reconnaissant que l'arrêt du fonctionnement de services ou d'entreprises tels que les sociétés de transports ou de chemins de fer pourrait être de nature à perturber la vie normale de la communauté, il serait difficile d'admettre [qu'il] soit par définition propre à engendrer un état de crise nationale aiguë. Le comité a estimé en conséquence que les mesures de mobilisation des travailleurs prises lors de conflits dans de tels services étaient de nature à restreindre le droit de grève de ceux-ci en tant que moyen de défense de leurs intérêts professionnels et économiques (143);
- la réquisition des travailleurs des chemins de fer, la menace de licencier les piquets de grève et le recrutement de travailleurs sous-payés et interdits de syndicalisation pour briser des grèves légitimes et pacifiques dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme ne sont pas en conformité avec le respect de la liberté syndicale (144);
- lorsqu'un service public essentiel tel que le service des téléphones est interrompu par une grève illégale, un gouvernement peut être appelé, dans l'intérêt général, à [...] en assurer le fonctionnement et, à cette fin, il peut considérer comme nécessaire de faire appel aux forces armées ou à un autre groupe de personnes pour remplir les fonctions qui ont été

(140) Etude, paragr. 174.

(141) *Recueil*, paragr. 572.

(142) *Ibid.*, paragr. 573.

(143) *Ibid.*, paragr. 575.

(144) *Ibid.*, paragr. 576.

abandonnées et prendre les mesures propres à permettre à ces personnes d'accéder aux locaux où de telles fonctions doivent s'exercer (145).

La Commission d'experts admet la réquisition des travailleurs dans des circonstances d'une extrême gravité ou pour assurer le fonctionnement de services essentiels au sens strict du terme. En dehors de ces cas, elle ne juge pas que ce soit une mesure souhaitable pour régler les différends du travail (146).

C. — *Fermeture obligatoire de l'entreprise, intervention de la police, accès de la direction à l'entreprise*

Dans une affaire dont il a eu à connaître récemment, le Comité de la liberté syndicale note que, selon la législation du pays, la grève entraîne la fermeture obligatoire immédiate de l'entreprise, de l'établissement ou du commerce touché. Pareille mesure, selon lui, « porte atteinte à la liberté de travail des non-grévistes et ne tient pas compte des nécessités fondamentales de l'entreprise (entretien des installations, prévention des accidents et droit du chef d'entreprise et du personnel de direction de se rendre dans les installations de l'entreprise et d'y exercer leur activité) » (147).

Au sujet de l'intervention de la police pendant la grève, le comité, tout en rappelant que les travailleurs et leurs organisations doivent respecter la législation nationale, déclare que « l'intervention des forces de sécurité [...] doit se borner strictement au maintien de l'ordre public », quand celui-ci est sérieusement menacé ou que la situation présente un caractère de gravité (148). « L'intervention [...] devrait être proportionnée à la menace pour l'ordre public [...], et les gouvernements devraient prendre des dispositions pour que les autorités compétentes reçoivent des instructions appropriées en vue de supprimer le danger qu'impliquent les excès de violence lorsqu'il s'agit de contrôler [de telles manifestations] » (149). A côté de cela, le Comité de la liberté syndicale considère, dans une autre affaire, qu'il n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale de faire appel à la police pour permettre aux membres de la direction d'accéder à l'entreprise, occupée par les grévistes. Là aussi, il s'agit du droit du chef d'entreprise et du personnel de direction de pénétrer dans l'entreprise et d'y exercer leur activité pendant la grève.

(145) *Recueil*, paragr. 577.

(146) *Etude*, paragr. 163.

(147) « 310^e rapport du Comité de la liberté syndicale », doc. GB.272/5, Conseil d'administration du BIT, 272^e session, juin 1998 (Genève), cas n° 1931, paragr. 497.

(148) *Recueil*, paragr. 581 et 580.

(149) *Ibid.*, paragr. 582.

D. — *Déductions de salaire pour les jours de grève*

Pour le Comité de la liberté syndicale, ces déductions « ne soulèvent pas d'objections du point de vue des principes de la liberté syndicale » (150). Il demande toutefois au gouvernement, dans une affaire récente, de confirmer que le paiement des jours de grève, s'il n'est pas exigé par la législation, n'est pas davantage interdit (pour le cas où il serait prévu par voie d'accord entre les parties) (151). Quant à opérer des déductions de salaire supérieures au montant correspondant à la durée de la grève, le comité rappelle que les sanctions pour faits de grève ne sont pas de nature à favoriser le développement de relations professionnelles harmonieuses (152). Sans formuler d'objections au sujet des législations qui prévoient la retenue du salaire en cas de grève, la Commission d'experts déclare que, d'une manière générale, dans un cas où la législation excluait la question de la rémunération des jours de grève du champ de la négociation, « les parties devraient être libres de déterminer l'étendue des matières négociables » (153).

10. — DROIT DE GRÈVE : RÉCAPITULATION

On peut résumer comme suit les principes et les règles minimales de conduite énoncés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale au sujet du droit de grève :

A. Le droit de grève doit être considéré comme un droit fondamental des organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations), protégé au niveau international dans la mesure où il s'exerce de façon pacifique.

B. Le droit de grève doit être reconnu de façon générale aux travailleurs du secteur public comme à ceux du secteur privé. Ce droit ne peut être refusé le cas échéant ou soumis à des restrictions importantes que pour les catégories ou dans les situations suivantes : membres des forces armées et de la police; fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; travailleurs des services essentiels au sens strict du terme (services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne); situations de crise nationale aiguë.

(150) *Recueil*, paragr. 588.

(151) « 307^e rapport du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. LXXX, série B, n° 2, 1997, cas n° 1865, paragr. 223; « 309^e rapport du Comité de la liberté syndicale », *Bulletin officiel*, vol. LXXXI, série B, n° 1, 1998, cas n° 1865, cas n° 1913, paragr. 151.

(152) *Recueil*, paragr. 589.

(153) Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport général et observations concernant certains pays, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, rapport III, partie 1A, p. 240, point 7.

C. Les grèves de caractère purement politique ne relèvent pas des principes de la liberté syndicale ; cette restriction ne vise pas les grèves tendant à la solution des grands problèmes de politique économique et sociale.

D. L'interdiction générale des grèves de solidarité serait abusive ; les travailleurs doivent pouvoir recourir à cette forme d'action dès lors que la grève initiale qu'ils soutiennent est elle-même légitime.

E. Un service minimum de sécurité peut être imposé lors des grèves dans la mesure où il s'agit de prévenir les accidents et d'assurer la sécurité des personnes et des installations.

F. Un service minimum de fonctionnement peut être imposé (dans l'entreprise ou l'institution concernée) en cas de grève dans les services d'utilité publique ou services publics d'importance primordiale ; les organisations de travailleurs devraient être associées, avec les employeurs et les pouvoirs publics, à la détermination des modalités de ce service minimum.

G. L'exercice du droit de grève peut être soumis aux conditions suivantes : dépôt d'un préavis de grève ; recours aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage volontaire ; obligation d'atteindre un certain quorum et de réunir une certaine majorité pour décider la grève (sans que cela puisse rendre l'exercice du droit de grève très difficile ou impossible en pratique), vote au scrutin secret.

H. L'établissement de piquets de grève ne devrait faire l'objet de restrictions que si cette forme d'action cesse d'être pacifique ; il ne doit pas être porté atteinte à la liberté du travail pour les non-grévistes.

I. La réquisition des travailleurs (de l'entreprise ou de l'institution concernée) n'est admissible qu'en cas de grève dans les services essentiels ou dans des circonstances d'une extrême gravité, par exemple en cas de crise nationale aiguë.

J. Les dispositions législatives qui prévoient la retenue du salaire pour les jours de grève ne sont pas contraires aux principes du droit de grève.

K. Une protection appropriée doit être assurée aux dirigeants syndicaux et aux travailleurs contre les mesures dont ils pourraient faire l'objet (licenciement ou autres mesures préjudiciables en matière d'emploi) pour avoir organisé des grèves licites ou y avoir participé ; des procédures rapides, efficaces et impartiales devraient être prévues à cet effet, accompagnées mesures de réparation et de sanctions suffisamment dissuasives.

L. Les principes de la liberté syndicale ne protègent pas l'usage abusif du droit de grève (non-observation des conditions de licéité de la grève, quand elles sont raisonnables, actes de caractère délictueux) ; les sanctions auxquelles donneraient lieu les abus ne devraient pas être excessives cependant au regard de la gravité des faits.

11. — OBSERVATIONS FINALES ET CONCLUSIONS

Bien qu'elle fût considérée jusqu'à la fin du XIX^e siècle, en dehors de quelques pays, comme une action criminelle, et même après le milieu du XX^e siècle, parfois comme un délit réprimé par le droit pénal, la grève est devenue un droit fondamental reconnu dans la plupart des Etats, consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966) et défendu par les organes de contrôle de l'OIT, en particulier par le Comité de la liberté syndicale (depuis 1952) et par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (depuis 1959). Dans leurs décisions, ces organes ont formulé, sur le droit de grève, un ensemble de principes largement acceptés par la communauté internationale, corollaires des principes généraux de liberté syndicale énoncés dans la Constitution de l'OIT et dans les conventions fondamentales sur le sujet.

Si, dans les Etats Membres de l'OIT, l'exercice du droit de grève est assez communément soumis à certaines conditions ou restrictions, le principe de ce droit, moyen d'action des organisations de travailleurs, est admis de façon quasi universelle. Les observations que la Commission d'experts formule à ce sujet dans ses rapports de 1997 et de 1998 à propos de l'application de la convention n° 87, ratifiée par cent vingt-deux Etats Membres (au 20 septembre 1998), ne visent que quarante-huit d'entre eux et ne concernent dans bien des cas que les modalités d'exercice du droit de grève, problèmes qui ne revêtent pas forcément beaucoup de gravité. La commission considère en d'autres termes que, sur le sujet de la grève, la législation de la grande majorité des Etats qui ont ratifié la convention est satisfaisante. Les problèmes les plus fréquemment rencontrés sont l'imposition de l'arbitrage obligatoire par décision des autorités ou à la demande d'une seule des parties; l'institution de sanctions pénales pour faits de grève (organisation ou participation); l'exigence de l'accord d'une majorité excessive de travailleurs pour les actions de grève; l'interdiction de la grève dans la fonction publique (pour les fonctionnaires qui n'exercent pas de fonctions d'autorité au nom de l'Etat); la procédure de réquisition, et, dans de nombreux pays, l'interdiction de la grève dans certains services qui ne sont pas des services essentiels.

Comme on aura pu le constater dans cette étude, le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts, s'ils ont l'un et l'autre leur point de vue, se rencontrent, dans les principes qu'ils ont formulés sur le droit de grève, sur tous les sujets essentiels. Il ne s'agit pas moins d'organes autonomes, qui se distinguent l'un de l'autre par leur composition, leur procédure et leur mandat.

Formée de juristes indépendants, la Commission d'experts est chargée d'examiner les rapports que les Etats Membres de l'OIT sont appelés à sou-

mettre régulièrement sur l'application des conventions ratifiées, avec les observations des organisations de travailleurs et d'employeurs. Le contrôle qu'elle exerce à cet égard s'étend à l'ensemble des normes internationales du travail (dont les normes sur la liberté syndicale). Les Etats Membres sont invités en outre à soumettre chaque année, selon ce que décide le Conseil d'administration du BIT, des rapports sur la législation et la pratique nationales relativement à des instruments particuliers (conventions, ratifiées ou non, et recommandations), rapports qui font l'objet des études d'ensemble de la commission.

Organe tripartite du Conseil d'administration, le Comité de la liberté syndicale est appelé lui à connaître des plaintes soumises par les organisations de travailleurs ou d'employeurs. Si la Commission d'experts se prononce avant tout sur la conformité des législations nationales avec les normes internationales du travail, il le fait pour sa part, dans le domaine qui est le sien, sur de présumées violations des droits syndicaux. Les principes énoncés par les organes de contrôle de l'OIT sur le droit de grève l'ont été ainsi au gré des problèmes concrets qu'ils ont été amenés à examiner, au regard de législations très diverses, satisfaisantes ou non.

La très grande convergence de vues du Comité de la liberté syndicale et de la Commission d'experts s'explique non seulement par un souci de cohérence sur les principes fondamentaux mais aussi par les relations positives que les deux organes entretiennent et par la considération qu'ils nourrissent l'un pour l'autre. Il est fréquent que la commission se réfère dans ses observations aux rapports du comité sur les problèmes concrets de liberté syndicale dans tel ou tel pays ou, à l'inverse, que le comité signale à la commission les aspects législatifs des affaires dont il est saisi ou se fonde sur les principes établis par la commission. Les deux organes peuvent se guider sur les positions l'un de l'autre quand ils se trouvent placés devant un problème que l'un ou l'autre a déjà eu à traiter. Sur certains sujets, le Comité de la liberté syndicale a tenu à aligner précisément ses principes sur ceux que la Commission d'experts avait énoncés dans ses études générales (par exemple pour la définition des services essentiels ou la détermination des fonctionnaires susceptibles d'être privés du droit de grève). Un élément personnel a aussi joué : le professeur Roberto Ago, juge à la Cour internationale de Justice, a été à la fois président du Comité de la liberté syndicale (de 1961 à février 1995) et membre de la Commission d'experts (de mars 1979 à février 1995).

Ces conditions ont permis à la fois une double réflexion et un travail international très pertinent sur le droit de grève, dans la perspective strictement technique de la Commission d'experts et dans celle, technique mais aussi tripartite, du Comité de la liberté syndicale — c'est-à-dire d'un organe technique dont les membres, siégeant à titre personnel sans recevoir d'instructions de quiconque, ne méconnaissent cependant pas les intérêts géné-

raux et les positions du secteur qu'ils représentent au Conseil d'administration du BIT en leur qualité de membres gouvernementaux, employeurs ou travailleurs. Comme nous l'avons dit, le travail conjoint de ces deux organes a ainsi produit sur les aspects fondamentaux du droit de grève, dans une vision réaliste des choses, un vaste consensus auquel leur prestige et leur autorité, comme l'universalité de l'organisation internationale dont ils émanent, donnent un poids immense.

Quant au fond, les principes établis par la Commission d'experts et par le Comité de la liberté syndicale, récapitulés plus haut, portent essentiellement sur l'exercice pacifique du droit de grève; la finalité et les conditions de licéité de la grève, qui peuvent faire l'objet de certaines règles; la détermination des catégories de travailleurs qui doivent jouir du droit de grève; la condamnation de toute forme de discrimination à l'encontre des personnes qui organisent des grèves licites ou y participent. Tout en tenant compte de la diversité des systèmes juridiques nationaux, ces principes visent à protéger l'exercice du droit de grève en cherchant à concilier les droits de toutes les parties : organisations syndicales, employeurs, usagers des services d'utilité publique, des services essentiels en particulier, et États.

Alors qu'aujourd'hui le droit de grève ne peut être que reconnu par toute société qui se prétend démocratique, comment se fait-il qu'il n'existe pas de convention ou de recommandation internationales du travail sur le sujet ? Il y a à cela plusieurs raisons.

Gouvernements, employeurs et travailleurs n'ont pas, sur ce droit, les mêmes idées. La complexité de la question rend l'établissement de normes très délicat, et le texte qui en résulterait pourrait laisser à désirer. Les partisans de l'adoption d'un instrument n'ont pas réussi à rallier, jusqu'à maintenant, une majorité suffisante pour obtenir l'inscription de la question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Si l'OIT n'a pas adopté d'instrument exprès sur le droit de grève, c'est aussi à cause des avantages que présente, par sa souplesse, le système actuel. Sans imposer d'obligations formelles comme le font les conventions une fois ratifiées, celui-ci permet, grâce aux principes formulés par le Comité de la liberté syndicale et par la Commission d'experts, de fixer des lignes directrices pour la communauté internationale et d'exercer une influence importante, à moyen et à long terme, sur l'évolution des législations nationales et, dans l'immédiat — en les guidant ou en les faisant corriger s'il y a lieu —, sur les mesures que les États peuvent avoir à prendre dans les cas concrets dont les deux instances ont à connaître.

L'amputation des droits syndicaux fondamentaux rompt l'équilibre des relations professionnelles, elle laisse à l'État un pouvoir sans contrepoids effectif dans l'économie, elle compromet ou annihile les perspectives de la société d'améliorer les conditions de travail et de vie. C'est à ces réalités

qu'il faut mesurer toute l'importance du corps de principes que les organes de contrôle de l'OIT ont formulés au fil des ans sur le droit de grève, en rendant hommage à l'inestimable contribution que le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ont apportée à l'édification du droit international contemporain.