

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME LXIII

SÉRIE A

1980



BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL*Vol. LXIII, 1980**Série A, n° 3***SOMMAIRE****Informations**

	Pages
Deux cent douzième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 4-7 mars 1980).....	97
Deux cent treizième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 29-30 mai et 26 juin 1980).....	111
Principales réunions consultatives et autres réunions.....	126
Mesures officielles prises à l'égard de décisions de la Conférence internationale du Travail : Ratifications et dénonciations de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'application de conventions aux territoires non métropolitains.....	130

Documents

Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail.....	132
Troisième Conférence régionale européenne (Genève, 16-25 octobre 1979) : résolutions adoptées..	136
Commission consultative du développement rural (9 ^e session, Genève, 27 novembre-6 décembre 1979) : conclusions adoptées.....	159
Deuxième réunion technique tripartite pour l'industrie du cuir et de la chaussure (Genève, 4-13 décembre 1979) : conclusions et résolutions adoptées.....	163
Commission des transports internes (10 ^e session, Genève, 15-24 janvier 1980) : conclusions et résolutions adoptées.....	175

Publications et documents du Bureau

En vue de fournir aux lecteurs attitrés du *Bulletin officiel* des informations complètes et à jour sur les publications et documents du Bureau, le BIT leur envoie à titre gracieux la liste « ILO Publications » qui paraît tous les trimestres. Ces publications et documents sont en vente à : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH 1211 Genève 22, où l'on peut se procurer également le catalogue général des publications du BIT.

L'index général pour 1980 sera imprimé séparément et distribué avec le numéro 1 de 1981 du Bulletin officiel (série A)

DOCUMENTS

Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail

Selon la pratique habituelle, le Directeur général a soumis au Conseil d'administration, pour information, le texte de mémorandums par lesquels il a répondu à des demandes d'interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail présentées par des gouvernements. En communiquant ces réponses, le Directeur général a formulé la réserve habituelle que la Constitution de l'OIT ne contient pas de dispositions l'autorisant à interpréter les décisions de la Conférence internationale du Travail.

CONVENTION (N° 151) SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 1978

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Le directeur de l'Office fédéral suisse de l'industrie, des arts et métiers et du travail, dans une lettre du 12 décembre 1979, a demandé des commentaires et des informations sur trois points ayant trait à la question de savoir si une législation nationale interdisant aux fonctionnaires de faire partie d'une association « qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires ou qui, autrement, poursuit des buts ou emploie des moyens illicites ou dangereux pour l'Etat » est compatible avec la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

Rapports entre la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 151) concernant les relations de travail dans la fonction publique, 1978

2. L'Office fédéral suisse a demandé des informations sur les rapports juridiques entre les dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et celles de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, notamment pour ce qui a trait aux articles 2, 5, 6, 8 et 10 de la convention n° 87.

3. Les conventions internationales du travail — dont 153 ont été adoptées jusqu'à ce jour — tendent à former un réseau cohérent de normes minima dans le domaine de compétence de l'Organisation internationale du Travail. L'organe chargé de l'élaboration des normes — la Conférence internationale du Travail — prend soin d'assurer que les dispositions de différentes conventions ne fassent ni double emploi, ni n'entrent en conflit entre elles. Un des moyens qu'elle utilise régulièrement à cet effet est d'insérer, dans le préambule d'un instrument, une référence aux textes pertinents antérieurs — dont le contenu n'est alors pas reproduit à nouveau — et de définir, dans le préambule également, les lacunes dans les normes existantes que le nouvel instrument entend combler. Les organes de contrôle se fondent également sur l'idée de la cohérence de l'ensemble des normes. Cela ne signifie pas, évidemment, que la Conférence ne peut pas — dans une nouvelle convention — élever le niveau d'une norme précédente contenue dans un autre instrument ; toutefois, son intention est alors clairement exprimée.

4. La procédure qui a conduit à l'adoption de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, a été mise en mouvement en mars 1971 par une réu-

nion de la Commission paritaire de la fonction publique — organe consultatif du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Dans une résolution concernant la liberté syndicale et les procédures de participation du personnel à la détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, la réunion a noté que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'applique dans son intégralité aux agents de la fonction publique, mais qu'il n'en est pas de même de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et a exprimé l'opinion que les agents de la fonction publique devraient bénéficier, conformément à cette dernière convention, d'une protection adéquate contre tout acte tendant à porter atteinte à la liberté syndicale. En avril 1975, une conférence technique sur la fonction publique a préparé l'esquisse préliminaire d'un éventuel instrument international concernant la fonction publique qui commençait par noter que la convention n° 87 s'applique à tous les fonctionnaires publics (autres que la police et les forces armées) alors qu'il n'en était pas de même de la convention n° 98 ; en conséquence, les questions de fond abordées dans l'esquisse ne comportent aucune de celles couvertes par la convention n° 87. La question fut ensuite mise à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail pour double discussion en 1977 et en 1978, discussion qui a conduit à l'adoption de la convention considérée. Dès l'origine, le Bureau international du Travail indiqua clairement qu'il n'était pas question de faire double emploi avec les dispositions de la convention n° 87 (voir rapport VII (1) de la 63^e session de la Conférence, pp. 2 et 103) ; le premier rapport aux gouvernements a noté, en particulier, que « personne n'a encore laissé entendre que les garanties prévues par la convention n° 87 ne sont pas suffisantes en ce qui concerne les fonctionnaires » (*op. cit.*, p. 103). Quand, par la suite, certains gouvernements proposèrent d'inclure dans le nouvel instrument des dispositions identiques à celles de la convention n° 87, le Bureau a signalé que ce n'était pas nécessaire (voir, par exemple, rapport V (2) de la 64^e session de la Conférence, pp. 15 à 17). Bien que le titre à l'ordre du jour de la Conférence — rappelé comme toujours dans le préambule du nouvel instrument — ait été « Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique », le titre complet de la convention qui fut adoptée en définitive est « convention concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique », un titre en quelque sorte parallèle à celui de la convention n° 98, mais pas à celui de la convention n° 87. Le préambule de la nouvelle convention, comme cela a été expliqué plus haut, fait état du rapport avec la convention n° 87, mais ne fait référence à des lacunes dans les normes existantes qu'en ce qui concerne la convention n° 98. Enfin, il est intéressant de noter que, lors de la seconde discussion à la Conférence, en 1978, il fut expressément accepté qu'en ce qui concerne, en particulier, la question de la constitution d'organisations composées à la fois de fonctionnaires et d'autres travailleurs, l'article 8 de la convention n° 87 est applicable.

5. Il semble parfaitement clair, en tenant compte de ce qui précède, qu'en adoptant la convention (n° 151) sur les relations professionnelles dans la fonction publique, 1978, la Conférence n'a pas eu l'intention de traiter des questions de liberté syndicale couvertes par la convention n° 87, mais plutôt d'accorder une protection équivalant à celle contenue dans la convention n° 98 aux fonctionnaires qui ne sont pas couverts par cette dernière. Certaines indications à ce sujet peuvent, en conséquence, être tirées des opinions émises par la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations en ce qui concerne les rapports entre les conventions n° 87 et 98. Ces opinions — mentionnées par exemple aux paragraphes 22 à 26 de l'étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective de 1973 (58^e session de la Conférence internationale du Travail, rapport III (partie 4 B), pp. 8 et 9) — peuvent se résumer ainsi : la convention n° 87 traite de l'exercice du droit syndical vis-à-vis des autorités publiques, à savoir des pouvoirs de l'Etat par rapport à tous les citoyens ; la convention n° 98 traite de l'exercice par les travailleurs du droit de s'organiser face aux employeurs (dans le cas des fonctionnaires, cela signifierait également face aux autorités publiques, mais à un autre titre). Le fait que cette distinction est valable en ce qui concerne la convention n° 151 résulte clairement des termes exprimés du rapport de la seconde discussion à la Conférence, qui mentionne qu'il a été convenu « que la protection était accordée à ces organisations vis-à-vis des autorités publiques en tant qu'employeurs » (64^e session de la Conférence, *Compte rendu provisoire* n° 25, paragr. 34).

Opinion des organes de contrôle sur la compatibilité de certaines restrictions au droit d'association des fonctionnaires publics avec la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

6. L'Office fédéral suisse a demandé des informations sur les opinions de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration à propos de la compatibilité avec la convention n° 87 de certaines restrictions au droit d'association des fonctionnaires publics, telles celles qui interdisent, par exemple, au fonctionnaire de faire partie d'une association qui prévoit la grève des fonctionnaires ou a recours à celle-ci.

7. Dans son étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective de 1973 (58^e session de la Conférence internationale du Travail, rapport III (partie 4 B), la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a indiqué, en premier lieu, qu'en ce qui concerne les fonctionnaires publics « on peut estimer que la reconnaissance du principe de la liberté syndicale n'implique pas nécessairement aussi le droit de grève » (paragr. 109). En second lieu, elle a noté, à propos du droit de fédération, que dans plusieurs pays les syndicats de fonctionnaires ne sont pas autorisés à s'affilier à des organisations composées de travailleurs du secteur privé et que, dans certains cas, cette interdiction résulte de dispositions empêchant les fonctionnaires publics d'appartenir à des organisations qui envisagent ou imposent une action de grève ; tout en considérant qu'une disposition générale interdisant aux organisations de fonctionnaires de se fédérer librement avec des organisations du secteur privé n'est pas compatible avec l'article 5 de la convention n° 87, elle a fait une exception expresse pour les cas où l'affiliation serait assortie de l'obligation de recourir à l'action de grève (paragr. 119).

8. A partir de cette position de principe, la Commission d'experts n'a pas formulé d'observations dans le cadre de son activité de contrôle de l'application de la convention n° 87 par les Etats parties, que ce soit au sujet de la législation suisse y relative ou de celles d'autres pays ayant des dispositions législatives analogues.

9. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration a admis que le droit de grève pourrait faire l'objet de restrictions, voire d'interdictions dans la fonction publique (voir *La liberté syndicale, Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, deuxième édition (1976), paragr. 314). Il a, dans de tels cas, souligné l'importance qu'il attache à ce que des garanties appropriées soient accordées pour sauvegarder les intérêts des travailleurs (*ibid.*, paragr. 322).

Exigences de l'article 4, paragraphe 2 b), de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

10. L'Office fédéral suisse a demandé un avis en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 4, paragraphe 2 b), de la convention n° 151 de certaines restrictions au droit d'association des fonctionnaires publics, telle celles qui interdisent de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires.

11. L'article 4 de la convention n° 151 a la teneur suivante :

Article 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.

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.

12. Pour apprécier pleinement le paragraphe 2 b) de cet article, il faut également se référer à l'article 3 de la convention, où l'expression « organisation d'agents publics » désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics. Le libellé de cette disposition reprend celui de l'article 10 de la convention n° 87 (qui définit le terme « organisation » aux fins de cette convention). De

plus, c'est en relation avec cette disposition que, comme cela a été indiqué ci-dessus, il a été entendu à la Conférence, lors de la seconde discussion, que les termes « quelle que soit sa composition » visaient à inclure les organisations mixtes et non à porter atteinte à la situation visée par l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 87 ¹ (64^e session de la Conférence internationale du Travail, *Compte rendu provisoire* n° 25, paragr. 36).

13. Les indications qui viennent d'être données en ce qui concerne les rapports entre la convention n° 151 et la convention n° 87, ainsi que ce qui a été spécifiquement entendu à propos de l'applicabilité de l'article 8 de la convention n° 87 à la composition des organisations de fonctionnaires publics, font apparaître clairement que l'article 4, paragraphe 2 *b*), ne traite pas de la question de savoir s'il est ou non licite de faire partie d'organisations déterminées, mais seulement des conséquences qu'une telle participation peut avoir dans le cadre des relations professionnelles. Il a également été indiqué que, du point de vue de l'instrument traitant de la question du caractère licite de la participation à des organisations déterminées, à savoir de la convention n° 87, les organes de contrôle ont admis que certaines restrictions, notamment en ce qui concerne le recours à la grève, puissent être apportées dans le cas des fonctionnaires publics. Le principe général de la cohérence de l'ensemble des normes internationales du travail et le fait qu'il a été expressément accepté que la convention n° 87 est applicable à la composition — et de ce fait à la définition — des organisations d'agents publics sembleraient impliquer que la protection de l'article 4, paragraphe 2 *b*), de la convention n° 151 s'applique aux cas où l'affiliation à une organisation est licite conformément à la convention n° 87.

14. Cette conclusion semble appuyée par le fait qu'il a été entendu, au moment de l'adoption de la convention n° 151, que cette dernière ne traitait en aucune manière de la question du droit de grève et que ses termes n'impliquaient aucune limitation au droit des gouvernements de déclarer des grèves illégales (63^e session de la Conférence internationale du Travail, 1977, *Compte rendu des travaux*, pp. 675-676, paragr. 62 ; 64^e session de la Conférence internationale du Travail, 1978, *Compte rendu provisoire* n° 25, paragr. 62 et 74). Cela souligne le fait qu'il n'était en aucune manière dans l'intention de la Conférence d'étendre les droits des agents publics découlant de la convention n° 87.

¹ L'article 8 de la convention n° 87 a la teneur suivante :

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