

LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE DES SYNDICATS EN DROIT COMPARE(*)

Prof. Dr. Halid Kemal ELBİR

Ce rapport général est basé principalement sur les rapports nationaux qui nous ont été envoyés par des éminents juristes de différents pays dont nous donnons ci-dessous la liste :

Allemagne (Démocratique)	:	M. Frithjof KUNTZ (Potsdam)
Allemagne (Fédérale)	:	M. Bernd RÜTHERS (Konstanz)
Argentine	:	M. Alfredo J. RUPRECHT (Buenos Aires)
Australie	:	M. B. BROOKS (Sydney)
Belgique	:	M. J. van COMPERNOLLE (Louvain)
Brésil	:	M. Octavio Bueno MAGANO (Sao Paulo)
Canada	:	M. Jean Denis GAGNON (Montréal)
Etats Unis d'Amérique	:	M. Théodore J. St. ANTOINE (Michigan)
France	:	M. Jean - Maurice VERDIER (Paris)
Grèce	:	M. Jean KOUKIADIS (Théssalonique)
Israël	:	M. Francis RADAY (Jerusalem)
Italie	:	M. Tiziano TREV (Pavia)
Japon	:	M. Fujio HAMADA (Kobe)
Mexique	:	M. Santiago Barajas Montes de OCA (Mexico)
Tchécoslovaquie	:	M. Jan KOSTECKA (Prague)
Uruguay	:	MM. Carlos N. SACCHI et Oscar Ermino URIATRE (Montevideo)

(*) Rapport général présenté au XI^{ème} Congrès International de Droit Compare (Caracas 29 Aout - 5 September 1982). - La Turquie n'ayant pas, à la date du Congrès, adopté sa nouvelle Constitution (7.11.1982) et mis en vigueur sa nouvelle législation sur les syndicats, les contrats collectif la grève et le lock out, n'a pas été pris en considération dans l'élaboration de ce Rapport.

Nous regrettons de n'avoir pas reçu des rapports de pays tels que l'Angleterre, l'U.R.S.S. et les pays scandinaves qui auraient sans aucun doute contribué à enrichir nos connaissances aussi bien par leur doctrine et leur législation, ainsi que par leur expérience.

Parmi les rapports nationaux, il existe aussi des pays, tels que Argentine et l'Uruguay où, pour différentes causes, l'activité des syndicats se trouve suspendue(*). Nous remercions leurs auteurs qui, soit en nous donnant des informations, sur la législation et la pratique de la période précédant cette "suspension", soit en nous inspirant des idées de très grande valeur, ont contribué par leur apport à la confection de ce travail.

Afin d'apporter une certaine harmonie aux rapports nationaux, nous nous étions permis, en général sur leur demande, d'envoyer aux rapporteurs nationaux une note, tout en mentionnant que ce schéma établi sous forme de questionnaire, l'était à titre indicatif et ne laissait qu'embrasser les lignes générales de sujet. Une partie des rapporteurs nationaux a essayé de rester fidèle à ces lignes principales, tandis qu'une autre partie a préféré traiter le sujet dans un plan personnel et différent.

Le choix du plan —et même souvent du contenu— d'un rapport général dépend en grande partie de la matière première que constituent les rapports nationaux. On ne doit pas confondre "rapport général" et "cours universitaire systématique". La complexité du sujet d'une part et les données apportées par les rapports qui nous sont parvenus d'autre part, nous ont poussé, nous inspirant surtout des idées de nos collègues rapporteurs, à soulever ici les problèmes qui nous sont parus les plus intéressants, soit du point de vue de la technique juridique, soit au contraire des conceptions, parfois extrêmement différentes, des auteurs ainsi que de la législation, la jurisprudence et même la politique sociale de leur pays. Bref d'employer la méthode comparative à cette fin.

Lorsqu'il s'agit de comparaison, un juriste étranger, même si les rapports qui lui ont été envoyés sont excellents —ce qui est heureusement notre cas— ne peut jamais être sûr d'être fidèle à ce

(*) Notons que tout ce qui est mentionné dans ce Rapport se rapporte à la date du Congrès.

qui a été avancé par le rapporteur national. Nous attendons donc, lors des discussions qui auront lieu dans notre réunion les rectifications des juristes du pays concerné ainsi que des informations venant des juristes appartenant aux pays dont un rapport ne nous est pas parvenu. Nous nous ferons un devoir d'apporter les changements et les retouches qui nous seront suggérés lors de cette réunion.

Nous traiterons le sujet tout d'abord dans le cadre général des principes essentiels avant d'entrer dans l'étude des problèmes plus spécifiques que soulève le sujet du contrôle administratif et judiciaire des syndicats. Nous voulons aussi préciser que seulement les syndicats ouvriers seront pris en considération, les syndicats (ou associations) patronaux ne présentant pas, selon nous, la même importance dans l'étude de ce sujet.

— I —

Le thème du contrôle administratif et judiciaire des syndicats fait partie d'un principe essentiel du syndicalisme moderne : le principe de la liberté syndicale.

Quoique ce principe soit énoncé —souvent parmi les libertés publiques— dans une grande partie des Constitutions aussi bien des pays à régime capitaliste que marxiste ou socialiste (ou bien si l'on veut employer la classification de *M. Verdier* à conception libérale ou autoritaire)¹ ou bien qu'il prenne place dans leur législation nationale ou dans les documents internationaux comme les Conventions de l'O.I.T., telles que les Conventions No. 11 (1921), No. 84 (1947), No. 87 (1948), No. 98 (1949) ainsi que dans les normes universelles se trouvant dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948), le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (de 1966, entré en vigueur en

1) VERDIER, Syndicats (Dans Traité de Droit du Travail publié sous la direction de *Camerlynck*, Tome V, Paris 1966 et ses mises à jour), No. 46.

2) VALTICOS, Droit International du Travail (Dans Traité de Droit du Travail ci-dessus mentionné, Tome VIII, Paris 1970 et ses mises à jour) No. 150 et suiv. ELIAS/NAPIER/WALLIGTON, Labour Law, London 1980, p. 87 et suiv.

1974), le Pacte International relatif aux droits civils et politiques (de 1966, entré en vigueur en 1976), La Charte Sociale Européenne (1967), la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (1950)², la Déclaration de Bogota (1948)³, *l'interprétation et l'application* de ce principe et des normes contenues dans les sources ci-dessus mentionnées ainsi que celle constituée par l'abondante jurisprudence du Comité de la Liberté Syndicale du B.I.T., sont fort divers —même pour les pays les ayant signés ou ratifiés— et dépendent en grande part des conditions socio-économiques et politiques dans lesquels se trouvent ces pays.

Certaines causes relevant directement de la *technique juridique*, tels que la confusion des syndicats avec les associations, l'octroi ou le refus de la personnalité juridique et des attributions variables qui leur sont reconnus jouent aussi considérablement⁴.

Cette liberté signifie selon une classification, l'indépendance des syndicats par rapport à l'Etat, dans leur fonction de représentation des intérêts professionnels; leur caractère facultatif (ou "volontaire") et l'acceptation du pluralisme syndical⁵. D'un autre point de vue la liberté syndicale se divise en "collective" et "individuelle". La liberté collective étant particulièrement celle de constitution et de vie des syndicats et la liberté individuelle, celle d'adhérer ou non à une union professionnelle, celle de choisir son syndicat, cette dernière comprenant donc aussi bien la liberté "positive" que "négative"⁶.

Le sujet choisi par notre Congrès constitue une partie, mais combien importante, du principe général de la liberté syndicale. Partie qui a rapport aux relations entre l'Etat (pris dans son sens le plus large, puisqu'il s'agit à la fois de l'administratif comme du judiciaire) et les syndicats. Cette relation est particulièrement délicate dans la formation, le fonctionnement, la disparition des syndicats, ainsi que dans leur collaboration de plus en plus accrue avec les organismes publics. Car de nos jours, à l'indépendance récipro-

3) Voyez : Rapport uruguayien.

4) VERDER, No. 46.

5) VERDIER, No. 47.

6) JAVILLIER, Droit du Travail, Paris 1978, p. 150, 151 et 159.

que des syndicats et de l'Etat se substitue dans beaucoup de domaines une dépendance mutuelle de ces deux institutions⁷.

Deux dangers sont à redouter dans cette relation. Le premier est l'*intégration* du "public" au syndicat et le second celui d'une *discrimination* faite par l'administration (ou le judiciaire) dans le système du pluralisme syndical. Tout particulièrement dans le choix des critères employés dans la fixation du syndicat le plus représentatif aussi bien que dans la participation des syndicats à certains organismes publics qu'à la représentation des ouvriers dans les négociations collectives et au sein de l'entreprise⁸.

La Convention No. 87 de l'O.I.T. concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical forme les principes généraux de cette liberté *par rapport aux pouvoirs publics*, tandis que la Convention No. 98 est plutôt relative aux rapports *des partenaires sociaux*. Selon la Convention No. 87 dont les grands principes sont au fond reflétés dans les autres documents internationaux et constitutionnels cités ci-dessus et *vice versa*; la constitution des syndicats devra se faire sans avoir besoin d'une autorisation préalable; l'affiliation au syndicat ne doit être soumise à aucune dépendance professionnelle; la nature des formalités (si elles existent) ne doit pas être équivalente à une autorisation préalable. Dans les pays où l'acquisition d'une personnalité juridique est requise pour les organisations professionnelles, cette exigence ne doit en aucun cas constituer en réalité un moyen pour exercer effectivement un contrôle sur sa constitution ou son activité⁹. Toute disposition législative de nature à refuser aux travailleurs la possibilité de choisir entre différentes organisations syndicales, aussi bien à l'échelon de l'entreprise, de la branche de travail ou à l'échelon national serait incompatible avec le principe de la liberté syndicale¹⁰. Les autorités publiques devront s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ces droits ou à entraver leur exercice légal, telles

7) RIVERO/SAVATIER, Droit du Travail, 6 édition, Paris 1975, p. 103 et suiv. CAMERLYNCK/LYON - CAEN, Droit du Travail, 8. édition Paris 1976, No. 533.

8) Pour ces dangers voyez: CAMERLYNCK/LYON - CAEN, No. 533.

9) VALTICOS, No. 253.

10) VALTICOS, No. 254.

que l'élaboration de leurs propres statuts et règlements administratifs, l'élection de leurs représentants, l'organisation de leur gestion et de leurs activités, la programmation de leur action. La dissolution et la suspension par voie administrative sont défendues. Les syndicats possèdent le droit de constituer librement des fédérations et des confédérations dans les mêmes conditions que leur propre constitution et de s'affilier à des organismes internationaux.

Une interprétation particulière de la liberté syndicale, quant à l'affiliation volontaire à un syndicat se trouve exprimée dans le *rapport tchécoslovaque* qui voit dans l'existence d'un syndicat unique, rejetant le pluralisme syndical, "l'expression de la liberté d'association, donc de la liberté de s'associer au sein d'une seule organisation et de ne pas recourir à la possibilité de constituer une autre organisation syndicale en dehors du cadre du mouvement syndical révolutionnaire, possibilité donnée par la législation tchécoslovaque en vigueur", la liberté d'adhérer ou non à cette organisation étant acceptée¹¹.

Le rapporteur de la *République Démocratique Allemande* voit aussi les relations syndicat - Etat du point de vue liberté syndicale d'un angle très différent que celui des pays à régime capitaliste. Selon M. Kuntz: "Tandis qu'il n'y a pas de contrôle d'Etat sur l'activité syndicale dans le cadre de la Constitution de 1968 modifiée en 1974 et en réalisation de la Confédération des syndicats libres allemands (FDGB), il appartient par contre aux syndicats un droit de contrôle de la garantie des droits des travailleurs par les organes et les organes de gestion économique, les combinats et les entreprises"¹². Nous apprenons aussi du *rapport tchèque* que les syndicats "participent dans une très large mesure au contrôle de l'administration d'Etat et de la gestion économique, parce qu'ils organisent eux-mêmes la participation active des travailleurs à la gestion publique"¹³.

11) Voyez : Rapport tchécoslovaque.

12) Voyez : Rapport de la République Démocratique Allemande. - Selon l'art. 45/IV de la Constitution de la RDA tous les organes d'Etat et les directions économiques sont obligés de prendre soin d'une coopération pleine de confiance avec les syndicats. - Comparez avec l'art. 24 du Code de Travail de la RDA sur le droit de contrôle des syndicats".

13) Voyez : Rapport tchécoslovaque.

Cette interprétation qui, à premier abord, nous paraît peu conforme à la notion reconnue par les systèmes capitalistes, contient pourtant en soi-même une certaine vérité *dans le domaine de la collaboration, la participation de plus en plus accrue des syndicats à l'activité de certains organismes publics* dans les pays libéraux.

La question théorique, qui possède en même temps un côté pratique de grande importance, est de savoir si le principe de liberté syndicale signifie (comme le nomme si bien M. *Trev* dans son rapport) un "laisser faire collectif"¹⁴ qui nous mènerait jusqu'à considérer comme une ingérence à celle-ci, le fait de promulguer des lois réglant le droit et l'action syndicals. Nous apprenons que, quoique la Constitution Italienne de 1947, dans son article 39 exige l'enregistrement pour l'acquisition de la personnalité juridique des syndicats, cette disposition constitutionnelle reste "lettre morte", parce que la législation qui devait régler ce sujet n'a jamais pris corps. Quoique la Constitution Italienne n'ait pensé qu'à un contrôle, *formel*, les unions ouvrières ont toujours eu la crainte de voir l'Etat intervenir aux relations industrielles et ont toujours essayé d'empêcher la promulgation d'une telle loi. Le rapporteur italien déclare : "Toute la matière de la démocratie interne des syndicats est tellement délicate que toute intervention aussi bien législative que judiciaire est grandement antipathique"¹⁵.

Certains voient même dans la fixation par voie légale du contenu des statuts des syndicats une violation de la liberté syndicale. Car dans ce cas, l'Etat, par l'intermédiaire de son autorité, impose des clauses obligatoires dans les statuts¹⁶.

Le rapporteur grec, M. *Koukiadis* va encore plus loin en considérant ce genre de légifération comme "un interventionnisme étatique d'une étendue extraordinaire, traduisant le souci permanent des pouvoirs publics pour assurer leur contrôle à l'action syndicale. Le légalisme accentué qui en résulte imprégné d'un esprit autoritaire se répercute à son tour à l'étendue du contrôle judiciaire. Les luttes sociales se dédoublent en litiges juridiques,

14) Voyez : Rapport italien.

15) Voyez : Rapport italien.

16) Voyez : Rapport argentin.

ce qui n'est pas sans inconvénient au progrès social... L'ingérence législative entraînant une ingérence judiciaire"¹⁷.

Nous pensons que la garantie de la liberté syndicale ne doit en aucun cas entraîner l'autonomie syndicale à une anarchie juridique (aussi bien que sociale)¹⁸. Une législation en harmonie particulièrement avec les principes exprimés dans la Convention No. 87 de l'O.I.T. et les autres sources internationales ou jurisprudentielles ne peut être considérée *a priori* comme une intervention étatique à la liberté syndicale.

Il en va de même dans les systèmes où le législateur se satisfait des directives générales fixées dans sa Constitution et laisse aux tribunaux le soin de créer le "droit syndical" soit en *créant* des normes, soit en appliquant *l'analogie*¹⁹.

Tel est le cas de l'Italie ci-dessus citée²⁰ et de la *République Fédérale d'Allemagne* où presque toutes les règles de droit syndical ont pour source principale les dispositions de l'article 9 de la Constitution. Règles qui par voie de jurisprudence ont créé un contrôle considérable sur les syndicats et sont même parvenus à priver de ce droit les coalitions en cas d'abus de droit²¹. (Peut être par l'intermédiaire de l'article 18 de la Constitution. Mais cela n'est pas mentionné dans le rapport national).

En Israël où l'on peut considérer le contrôle des syndicats comme un sujet appartenant au *case law*, les statuts de l'organisme syndical *Histadrut* peuvent aussi être considérés comme sources du droit syndical²².

Une idée nouvelle, serait la création d'un organisme ou la reconnaissance d'une personne neutre et indépendant, ayant un prestige et un poids national de grande envergure qui jouerait, si nécessaire, le rôle d'un "*ombudsman social*" pouvant intervenir dans le cas échéant aux relations industrielles ainsi qu'aux activités

17) Voyez : Rapport grec.

18) Idée exprimée par M. RADAY dans le Rapport israélien.

19) Voyez : Rapport israélien.

20) Voyez : Rapport italien.

21) Voyez : Rapport de la RFA.

22) Voyez : Rapport israélien.

externes et internes des syndicats sans pour cela avoir un caractère public. Cette idée nous a été fournie par le *rapport australien* qui fait part de l'amendement apporté en 1977 au *Commonwealth Act* par le Parlement Fédéral, créant un Bureau de Relations Industrielles. Soulignons que ce bureau est qualifié par les ouvriers de "police sociale"²³.

Un point qui, peut-être, dépasse le cadre de notre sujet mais, qui nous paraît intéressant, est la référence faite dans le *rapport de la R.F.A.* au contrôle exercé par l'opinion publique et les médias sur les syndicats²⁴.

— II —

Étudions en premier lieu le contrôle administratif et judiciaire des syndicats au stade de leur formation.

Le principe général de la liberté syndicale reconnaissant aux personnes le droit de constituer des organisations professionnelles sans une autorisation préalable, il paraît à premier abord que le problème se limite à l'attitude adoptée à cet égard par les législations et la pratique juridique des différents pays.

Ce qui évidemment n'est pas le cas.

La nature juridique reconnue par la législation, la jurisprudence et même la pratique juridique aux syndicats jouent un rôle primordial en cette matière. La procédure —si elle existe— envisagée pour l'enregistrement de ces unions ou le dépôt de leurs statuts ou autres renseignements nécessaires d'une part, et la reconnaissance ou non de la personnalité juridique à ces mêmes organisations d'autre part, s'entrecroisent et souvent se superposent.

Un pays peut, ou bien ne pas envisager la nature juridique des unions des travailleurs salariés et laisser à son droit commun et particulièrement à la jurisprudence de ses tribunaux le soin de former les sources juridiques du droit syndical national ou bien envisager des dispositions spéciales aussi bien pour fixer la nature des entités qui agiront comme syndicat.

23) Voyez : Rapport australien.

24) Voyez : Rapport de la RFA.

Dans le premier de ces cas, l'application des dispositions régissant les associations sans but lucratif et même les sociétés est l'une des voies les plus employées.

Ce que nous avançons est aussi valable pour le droit syndical en général.

Nous constatons qu'une possibilité d'action syndicale parfois *générale* et parfois *restreinte* est reconnue à des coalitions "de fait" sans leur imposer la condition de constituer une personne juridique. Cela provient soit directement du manque de disposition légale expresse en la matière mais plus souvent de la crainte des syndicats ouvriers, d'être, en se constituant en personne juridique, sujet à des contrôles administratifs et même judiciaires contraignants, allant jusqu'à une intervention plus ou moins grande dans leur fonctionnement aussi bien extérieur, qu'intérieur.

Dans le droit de la *République Fédérale Allemande*, qui dérive, comme nous venons de le mentionner plus haut, des principes constitutionnels et particulièrement de l'article 9 de la Constitution, la formation des syndicats est complètement libre et les syndicats ouvriers (différemment des associations patronales) n'ont pas besoin de posséder une personnalité juridique. Ils possèdent même une situation plus privilégiée dans leurs relations avec l'administration par rapport aux associations, ces dernières pouvant être sujet aux empêchements directs de l'administration, tandis que l'existence réelle des syndicats ne peut se discuter que devant les tribunaux administratifs (Articles 3 et 16 de la loi sur les Associations). La jurisprudence de la R.F.A. est très riche quant à la fixation des critères qui nous porteront à considérer une "coalition" de fait comme un syndicat. Parmi ces critères, nous pouvons citer l'existence d'une union *organisée*, d'une certaine durée, possédant un but *professionnel*, ayant certains *organes* (même s'ils sont de fait), ne possédant pas un lien organique et économique avec l'employeur, donc indépendante par rapport à son partenaire social, prête à entreprendre une lutte sociale (il n'est pas nécessaire de posséder aussi la capacité de conclure un contrat collectif), possédant une certaine "présence" (un certain pouvoir) sociale. La jurisprudence accorde à ces unions de fait, en dérogation à l'article 50 du Code de Procédure, le droit d'intenter des procès comme entité juridique²⁵.

25) Voyez : Rapport de la RFA.

En *Belgique*, la plupart des organisations syndicales représentatives est constituée en dehors des structures sociétaires classiques. Sans doute, eussent-elles pu acquérir la personnalité juridique en acceptant de se former en associations sans but lucratif ou en unions professionnelles. Mais ces groupements préfèrent conserver leur situation "de fait" qui, à la longue, a fait paraître un phénomène législatif original, le législateur attribuant dans certaines matières à ces unions "de fait" le droit d'ester en justice²⁶.

Quoique la *Constitution Italienne*, comme nous l'avons vu plus haut, dans son article 39 lie l'acquisition de la personnalité juridique des syndicats à leur enregistrement, la législation nécessaire à cet effet n'ayant jamais vu le jour, nous pouvons aussi avancer qu'en Italie, les syndicats non enregistrés sont soumis aux dispositions des associations sans but lucratif du Code Civil Italien (Articles 36, 37, 38). La différence la plus importante existant entre les syndicats reconnus et les autres se trouve dans le régime de la responsabilité. Les tribunaux italiens ayant reconnu aux associations "de fait" une responsabilité plus restreinte. Cette même solution jurisprudentielle nous paraît aussi valable pour les autres pays dans lesquels une action syndicale est reconnue aux unions "de fait"²⁷.

L'étude du *rapport israélien* est d'un intérêt particulier pour un rapporteur général de nationalité turque, puisqu'il est possible de constater dans l'analyse de la nature juridique des unions de ce pays, que ces unions sont soumis en général à la loi ottomane de 1909 sur les associations et à la loi — beaucoup plus marginale et exceptionnelle — de 1980 sur les sociétés. Quoique la loi ottomane préconise le dépôt des statuts; dans la pratique, très peu d'unions suivent cette voie et la jurisprudence, très riche en la matière, ne considère pas l'omission de l'enregistrement comme un empêchement à la reconnaissance de la capacité de conclure des contrats collectifs aux syndicats. Par conséquent, la reconnaissance des syndi-

26) Voyez : Rapport belge. - Particulièrement les critiques du rapporteur national et son analyse sur le problème général à savoir si un tribunal peut conférer à une pluralité de personnes une existence juridique autonome.

27) Voyez : Rapport italien. - Comparez avec Rapport belge.

cats comme entités juridiques est de source jurisprudentielle plutôt que légale. Ce qui nous paraît très important, c'est de constater qu'en Israël, un syndicat pour être considéré au niveau "national" doit être aussi établi comme sous-organisme au sein de la *Histadrut*²⁸.

Il se peut aussi que la possession de la personnalité juridique soit une condition *sine qua non* de l'existence de l'union professionnelle. Dans ce cas, le mode d'acquisition de la personnalité juridique est d'une très grande importance du point de vue du contrôle administratif ou judiciaire des syndicats à la phase de leur *formation*.

Si le droit (dans son sens le plus large) d'un pays, reconnaît l'acquisition de la personnalité juridique par le seul fait de la présence de certaines conditions (toujours "de fait") dans une réunion de personnes; le seul contrôle, quant à l'existence d'une entité juridique, en cas de conflit, sera plutôt judiciaire et le tribunal, n'entrant pas dans l'essence même de l'organisation, n'exercera son contrôle que dans la recherche des conditions "de fait" requises à cet effet et prononcera une décision *déclarative*. Il se peut aussi que la décision du tribunal soit *constitutive* dans le cas où le droit du pays ne reconnaît l'acquisition de la personnalité juridique qu'à l'existence même d'une décision judiciaire.

Le droit d'un pays peut faire une distinction entre le droit commun des personnes juridiques et des syndicats ou appliquer un système particulier de personnalité morale aux syndicats.

Nous pensons que, quel soit l'attitude du droit national, tant que ceci reste dans le domaine du judiciaire, la protection de la liberté des associations en général et des syndicats en particulier est réalisable. A condition toutefois que d'une part la législation ne lie pas les juges par des dispositions entravant cette liberté même dans la création de l'entité juridique et que, d'autre part, le pouvoir judiciaire puisse garder dans le système constitutionnel et politique de son pays, son indépendance envers le pouvoir exécutif; ce qui n'est pas toujours le cas.

28) Voyez : Rapport israélien.

Quant à l'intervention de l'administration dans la constitution comme personne juridique d'un syndicat, cela ne nous paraît acceptable que dans le seul cas où cette décision administrative peut être contrôlée par une juridiction (administrative ou civile) et en tout cas ne pas constituer plutôt une "autorisation préalable"²⁹.

Comme l'exprime *M. Brooks*, ce contrôle doit rester formel et ne pas dépasser la constatation que les statuts ont suivi un certain standard "objectif"³⁰. Cela veut dire que même sous le couvert du contrôle judiciaire de l'acte administratif d'enregistrement le judiciaire ne doit pas non plus entrer dans l'essence même du syndicat³¹.

La comparaison de certains systèmes juridiques nous montre que l'on n'est pas toujours là et que de grandes différences se présentent parfois avec les idées que nous avons avancées et qui paraissent plus théoriques et personnelles que pratiques.

Dans le système *français* qui ne reconnaît comme syndicat que les unions possédant une personnalité juridique, il n'existe pas en principe de contrôle administratif³². La seule formalité imposée est celle du dépôt des statuts et des noms, des dirigeants et des administrateurs au maire de la localité où le syndicat est établi. L'autorité administrative qui reçoit le dépôt des statuts *ne peut le refuser*. Une communication des statuts doit être donnée par le maire au procureur de la république. Le syndicat des fonctionnaires devant effectuer le dépôt auprès de l'autorité hiérarchique. Si l'autorité administrative estime que les statuts ne sont pas conformes aux conditions légales *de fond*, elle peut saisir le tribunal de grande instance et faire prononcer la dissolution judiciaire du syndicat. Ce qui montre que l'acquisition de la personnalité juridique n'est pas soumise au contrôle administratif. Le contrôle judiciaire relatif à l'existence du syndicat existe même en cas d'omission du dépôt des statuts³³.

29) Voyez : Rapport italien sur l'art. 39 de la Constitution.

30) Voyez : Rapport australien.

31) Voyez : Rapport israélien.

32) VERDIER, No. 83 et suiv.

33) Voyez : Rapport français.

Comme le droit français, le *droit grec* lie obligatoirement l'existence d'un syndicat à la possession d'une personnalité juridique. De plus, cette personnalité se gagne *sur décision du tribunal* et c'est le tribunal qui ordonne l'enregistrement du syndicat - personne morale aux registres spéciaux à cet effet³⁴.

Nous voyons, qu'après l'entrée en vigueur, aux *Etats-Unis de la Labour Management Relations Act* (1947) (connue sous le nom de *Loi Taft - Hartley*), entre les unions "de fait" (*unincorporated associations*) et les rares unions enregistrées (*incorporated*) un "concept fédéral" s'est dégagé, reconnaissant aux entités juridiques seulement la capacité d'ester en justice³⁵.

Nous croyons comprendre de la lecture du *rapport australien* que dans ce pays, la reconnaissance du syndicat "est achevée" par la procédure d'enregistrement³⁶.

Le *droit mexicain* est particulièrement intéressant en ce domaine. A la formation d'un syndicat une demande d'enregistrement auprès des autorités compétentes est nécessaire. La nature juridique de l'enregistrement est très discutée. Selon les uns, il constitue un simple acte déclaratif, tandis que selon les autres, c'est un contrôle nécessaire pour fixer les conditions légales de l'existence du syndicat. La Constitution Mexicaine, contrairement à la Constitution Italienne ne parle pas d'enregistrement. C'est sur une décision très fameuse de la Cour Suprême que le problème semble résolu. Cette décisions précise en effet que la personnalité juridique n'a rien à faire avec l'enregistrement. Ce procédé administratif n'est fait que pour protéger les intérêts des tiers et de la société et aussi pour que le syndicat puisse exercer certains droits³⁷.

34) Voyez : Rapport grec.

35) Voyez : Rapport des USA.

36) Voyez : Rapport australien.

37) Voyez : Rapport mexicain. - Dans le même Rapport nous trouvons la déclaration suivante : "Registration in Mexico provides the légal existence of a union and obliges the employer to negotiate all labor related". - Y-a-t-il une contradiction ou une erreur de compréhension de notre part?

Rappelons ici l'article 7 de la Convention No. 87 stipulant que l'acquisition de la personnalité juridique par les organisations des travailleurs (et employeurs) ne peut être subordonnée à des conditions de nature empêchant en réalité l'application des principes de la liberté syndicale énoncés aux articles 2, 3 et 4 de la Convention. Cette disposition est surtout valable pour les pays ci-dessus mentionnées où l'acquisition de la personnalité juridique constitue une condition *sine qua non* pour l'existence et le fonctionnement des syndicats³⁸.

Un problème différent se présente dans le cas où la législation nationale, s'éloignant du système du pluralisme syndical, ne reconnaît que l'enregistrement d'un seul syndicat au niveau national, de la branche ou de l'entreprise (*système de syndicat unique*). Ce qui est valable pour la fixation du "syndicat le plus représentatif", problème que nous aborderons plus bas, qui est de par sa nature la reconnaissance du pluralisme syndical constitue une violation de la liberté syndicale lorsqu'on passe au système de syndicat unique *imposé*.

— III —

Le problème du contrôle administratif et judiciaire des syndicats se présente avec une acuité toute particulière dans l'étude des activités de ceux-ci.

Dans le *fonctionnement interne* du syndicat, particulièrement dans ses relations avec ses membres, que ce soit dans leur recrutement, leur adhésion, ainsi que dans l'élection des organes et des dirigeants, dans les scissions qui se réalisent au sein de l'union professionnelle et dans la perte de qualité de membre et dans le fonctionnement démocratique requis dans ce domaine, un contrôle administratif ou judiciaire devra-t-il intervenir et que doit être la nature et le contenu d'une telle intervention? Quelle est la situation du droit comparé en la matière?

Il faut tout d'abord bien fixer les limites des relations du syndicat avec ses membres. Selon la jurisprudence française le syndicat

38) VALTICOS, No. 253.

n'use de son pouvoir sur ses membres qu'en vue d'atteindre son but qui est "professionnel". Il ne peut donc s'immiscer dans leur vie privée³⁹. Nous pensons toutefois qu'il faudrait quand-même que cette vie privée ne porte atteinte à l'image et au bon fonctionnement du syndicat.

En Israël, ce sont les statuts de l'union et particulièrement la constitution de l'organisme syndical *Histadrut* qui dominent ces relations. De cette façon tous les conflits entre les syndicats et leurs membres sont assujettis à des principes dérivant de la jurisprudence en la matière⁴⁰.

Avec la *Landrum - Griffin Act* de 1959, les syndicats sont considérés aux *Etats - Unis d'Amérique* comme des organisations de très grande importance publique et la législation fédérale se considère obligée d'assurer à leurs membres l'exercice de leurs droits dans des procédures démocratiques d'une façon beaucoup plus large que dans les associations. La liberté d'expression, de réunion ne doit quand-même pas dépasser selon la jurisprudence américaine les "bornes syndicales". Les tribunaux et la Cour Suprême sont plutôt enclins à ce que les syndicats gouvernent eux-mêmes leurs affaires internes⁴¹. Une décision de la *Cour Fédérale Australienne* nous paraît intéressante lorsqu'elle considère que l'intervention d'un tribunal dans les affaires courantes (*day-to-day*) des syndicats ne fait que troubler ses activités⁴².

Quant à l'*application des principes démocratiques* au sein du syndicat, le rapporteur de la R.F.A. nous explique qu'on peut, s'il n'existe pas une disposition particulière, appliquer *par analogie* les règles qui se trouvent dans la loi sur les partis politiques. Mais, c'est surtout une question de *self - contrôle* qui s'impose⁴³.

Nous constatons par contre que dans pays comme le *Brésil* et l'*Argentine* le pouvoir administratif peut toujours intervenir aux

39) Voyez : Rapport français.

40) Voyez : Rapport israélien.

41) Voyez : Rapport des USA.

42) Voyez : Rapport australien.

43) Voyez : Rapport de la RFA.

relations du syndicat et de ses membres, à la suite du recours des membres auprès des autorités ou tout simplement d'office⁴⁴.

Selon le droit *tchécoslovaque*, l'incorporation et le recrutement des membres d'un syndicat, ainsi que la perte de cette qualité ne sont soumis à aucun contrôle des organes de l'Etat ou du judiciaire. Les questions litigieuses sont réglées exclusivement dans les cadres des syndicats eux-mêmes, dans leurs organes supérieurs et en dernière instance, au Conseil Central des Syndicats. Le rôle dirigeant du Parti Communiste ne se manifeste pas par des rapports de supériorité et de subordination. Il se réalise par l'intermédiaire des membres du Parti qui constituent le noyau dirigeant des différents organes d'Etat et des organisations sociales⁴⁵.

Il en est de même de la *République Démocratique Allemande*, où la *Confédération des Syndicats Libres Allemande* (FDGB) reconnaît dans ses statuts le rôle dirigeant du Parti Socialiste Unifié d'Allemagne (SED) mais cela ne signifiant pas le contrôle du Parti sur le fonctionnement des syndicats dans leurs détails. Le rôle dirigeant du SED se réalise surtout par le travail actif des membres du Parti au sein des syndicats, comme dans leurs comités directeurs et les commissions. Mais ces fonctions sont aussi ouvertes aux membres d'autres partis politiques ainsi qu'aux personnes non affiliées à un parti quelconque⁴⁶.

L'acte d'admission est la lien juridique constituant la base des relations du syndicat avec ses membres. Il existe pourtant dans la vie syndicale une activité précédant celle d'admission qui est le *recrutement* des membres futurs et la *propagande* engagée à cet effet. Nous pensons que la propagande et tout acte entrepris pour un tel recrutement sont soumis —au moins— aux dispositions générales du droit commun. Un tel acte ne doit en aucun cas porter atteinte à l'existence d'un syndicat concurrent⁴⁷.

Quant à *l'admission comme membre*, dans le système de "syndicat facultatif"⁴⁸, le lien étant considéré à base contractuelle, l'admission suppose par conséquent le consentement des deux parties.

44) Voyez : Rapports brésilien et argentin.

45) Voyez : Rapport tchécoslovaque.

46) Voyez : Rapport de la RDA.

47) Voyez : Rapport de la RFA.

48) VERDIER, No. 150.

Devant ce principe, il ne paraît pas à premier abord, possible, en cas de refus de la demande d'admission, de reconnaître au requérant un droit de recours devant les autorités administratives ou judiciaires. Selon la jurisprudence des tribunaux *français*, une telle décision du syndicat est sans recours. "A moins que les limites du pouvoir du syndicat n'aient été dépassés"⁴⁹.

Si l'on prend en considération l'importance acquise en notre époque par les syndicats et que ceux-ci présentent parfois la seule voie pour le travailleur d'obtenir une protection efficace de ses intérêts professionnels, nous pensons que la théorie de l'abus de droit doit avoir son mot à dire⁵⁰. Quoique l'admission comme membre soit *facultative*, devant le caractère de monopole acquis par certains syndicats, le refus *arbitraire* doit être sujet du contrôle judiciaire, ce qui est comme nous venons de le voir dans le cas de la France ainsi qu'en R.F.A.⁵¹. Nous apprenons du rapport *israélien*, que jamais un cas pareil ne s'est présenté devant les tribunaux en Israël⁵².

Dans *la mise en place et le fonctionnement des organes syndicaux*, d'une manière générale, les règles de droit commun et les principes démocratiques doivent être appliqués dans la plus grande liberté.

Cette liberté ne signifie en aucun cas un "laisser aller" ne servant qu'à la dégradation d'organismes importants tels que les syndicats. Sans aller, comme au *Brésil* à reconnaître le droit à l'administration de demander préalablement au stipulant la présentation d'un "certificat idéologique" mentionnant que le candidat n'est pas communiste^{52b}, on peut, comme le mentionne la Cour Suprême des *U.S.A.* chercher chez les candidats des critères "*pragmatiques*" d'éligibilité, une qualité "raisonnable" d'administrateur⁵³.

49) Voyez : Rapport français.

50) BRUN/GALLAND, Droit du Travail, 2. édition, Paris 1978, Tome II, No. 763 et Voyez : Rapport grec.

51) Voyez : Rapport de la RFA.

52) Voyez : Rapport israélien.

52a) Voyez : Rapport brésilien.

53) Voyez : Rapport israélien et des USA.

Le rapporteur *grec* souligne que le "rôle accru des juges en matière d'annulation des assemblées générales concernant les élections, les a transformés inconsciemment en partenaires des affaires sociales"⁵⁴.

Les membres ont envers leur syndicat des *obligations* qu'ils doivent respecter, particulièrement celle d'obéir à la discipline syndicale. Le *pouvoir disciplinaire* du syndicat et les décisions des organes de discipline tenant une place particulière dans le contrôle administratif et judiciaire des unions, surtout dans le cas d'expulsion.

Dans les pays où ce contrôle se fait par voie judiciaire, le problème se pose à savoir quelles seront les limites et le contenu d'une telle intervention. Cette intervention judiciaire peut se limiter au contrôle de *vice de décision*. Dans ce cas, le juge ne fera que contrôler la *régularité formelle* des décisions et donnera à l'organe compétent la possibilité de reformer sa décision en ayant soin de bien suivre la régularité de la procédure. Cette régularité demande en particulier le "*full and fair hearing*" du droit américain qui embrasse en particulier la reconnaissance d'un droit de défense à l'inculpé et la poursuite "honnête" (*fair trial*) de la procédure⁵⁵. Le juge pourra aussi entrer dans le fond du sujet et *annuler* la décisions disciplinaire, non seulement du point de vue formel mais aussi dans son essence. Ce qui le mènera dans ce cas, d'une part à rechercher si les causes existent réellement et surtout devant le silence des statuts si la cause invoquée dans la décision constitue un "juste motif". Il pourra aussi, si les conditions requises sont réunies, décider à des *dommages intérêts*⁵⁶. La *doctrine italienne* suggère que le contrôle du juge doit être plutôt limité à la recherche d'une *négligence grave* de l'organe disciplinaire et à celle de savoir si la procédure a suivi les garanties constitutionnelles reconnues en cas de procès⁵⁷.

En cas de *scission*, l'avenir des biens et du nom jouent un rôle primordial. Nous pensons, pour ce qui est de l'avenir des biens, que

54) Voyez : Rapport grec.

55) Voyez : Rapport des USA.

56) Voyez : Rapport français.

57) Voyez : Rapport italien.

la solution dépendra en grande partie de la nature reconnue aux syndicats par le droit positif du pays.

En *France*, les solutions judiciaires ont rarement été satisfaisantes dans ce domaine⁵⁸. Le rapporteur *italien* nous informe que pour les biens, le problème a été résolu par transaction particulière. Par contre la jurisprudence des tribunaux italiens, quant à la conservation du nom du syndicat est en faveur de ceux qui restent au syndicat, et non en faveur de ceux qui le quittent⁵⁹.

Les *relations extérieures* des syndicats peuvent être de deux sortes. Comme nous l'avons mentionné plus haut (I), les syndicats sont de plus en plus en coopération avec l'administration et sont présents dans différentes organisations publiques, soit à titre consultatif, soit souvent avec droit de participer aux décisions. Dans ces cas, l'autorité administrative peut être amené à intervenir pour déterminer les organisations représentatives auxquelles seront réservés ces droits. Ou bien, ces relations extérieures peuvent être purement syndicales, tels que entamer une négociation collective, recourir à la grève, etc...

Tout cela nous pousse vers le problème de la désignation du "syndicat le plus représentatif" pour l'autorité compétente en cette matière et du contrôle administratif et judiciaire des décisions prises par cette autorité⁶⁰.

Il ne faut pas confondre la désignation du syndicat le plus représentatif avec le système de syndicat unique qui sont deux choses différentes. Dans le premier cas, nous sommes devant un système violant le principe de la liberté syndicale, puisqu'il est la négation du pluralisme syndical. Au contraire, la recherche du syndicat le plus représentatif est une acceptation de ce pluralisme. Mais "égalité syndicale" ne signifie pas "égalitarisme sommaire", mais tout simplement égalité devant le droit⁶¹.

58) VERDIER, No. 132 et suiv.

59) Voyez : Rapport italien.

60) Pour la représentation des ouvriers par leur syndicat voyez le rapport détaillé Canadien et québécois qui traite uniquement ce sujet.

61) BRUN/GALLAND, No. 765, 766.

Lorsqu'il s'agit de la reconnaissance de la représentativité, pour obtenir la collaboration ou la participation d'un organisme professionnel à certaines organisations publiques et si la législation n'a pas donné les critères d'une telle désignation, toute décision administrative doit quand même être contrôlée judiciairement. Tout aussi bien que dans la désignation de représentativité intéressant l'activité purement syndicale.

L'attitude du *droit américain* à cet égard est l'acceptation de la représentativité exclusivement au *syndicat majoritaire* qui est qualifié de "*duty of fair representation*"⁶². Soulignons d'autre part que dans un grand nombre de cas, la représentativité du syndicat va de pair avec son agrégation par l'Etat⁶³.

La législation n'ayant pas apporté de critère, les contestations sont nombreuses en *France* quant à la représentativité syndicale⁶⁴.

Le contrôle des activités extérieures des syndicats ne se limite pas uniquement à la reconnaissance de la représentativité ou de la qualité du syndicat dans les négociations collectives. Un *contrôle du contenu* même des contrats collectifs, ainsi que la reconnaissance de la *responsabilité* du syndicat particulièrement envers le partenaire social et les tierces personnes peuvent entrer en jeu. Le contrôle de la *grève* est particulièrement important.

En cas de *droit de grève*, son contrôle commence par son interdiction pure et simple par le législateur ou l'exécutif (et même le judiciaire lorsqu'il s'agit d'une grève de droit). Cette interdiction pouvant être provisoire ou définitive, générale ou partielle (nous pensons en premier lieu aux fonctionnaires d'Etat). Le contrôle peut aussi prendre place dans la reconnaissance du droit de grève mais encadré par une législation fixant ses conditions, ses limites aussi que la procédure à suivre pour et durant son déclenchement. On peut aussi constater l'octroi d'une liberté complète à cet égard qu'un but "*professionnel*" ou un *self contrôle (self régulation)* des syndicats peuvent seul temperer⁶⁵. La grève et le *lock-out* ne

62) Voyez : Rapport israélien et des USA. - VERDIER, No. 48 et suiv.

63) Voyez : Rapport belge.

64) Voyez : Rapport français.

65) Pour le "*self - contrôle*" voyez : Rapport italien.

doivent être que la *ultima ratio* du conflit collectif et ne pas prendre comme but, la disparition de l'employeur ou l'écrasement psychologique et économique des ouvriers. C'est le caractère "fair" de la grève et du *lock-out* qui doit dominer l'ensemble de la lutte sociale.

Rappelons aussi que pour les *Etats - Unis d'Amérique* l'existence de la *Taft - Hartley Act* reconnaît à l'administration la possibilité d'une intervention efficace de l'exécutif. En R.F.A. l'Etat est absolument *neutre* devant les conflits sociaux, à condition qu'ils poursuivent un but économique.

Différemment des pays où la grève est expressément interdite, les pays socialistes le reconnaissant même dans leur Constitution avec l'affirmation quand - même qu'elle "n'est pas nécessaire" vu que dans ce système, "l'employeur" dans son sens des pays capitalistes n'existe pas. Les questions litigieuses sont donc réglées dans ces pays, soit par des organes d'arbitrage spécialisés, dont la composition est convenue dans la convention collective, soit par l'organe syndical supérieur discutant avec l'organe auquel l'entreprise est subordonnée⁶⁶.

En *Israël* la seule restriction statutaire apportée à la grève est celle relative aux syndicats de services publics⁶⁷.

Pour le contrôle du *contenu* des contrats collectifs, le principe général se présente dans la liberté des parties à fixer elles - mêmes leurs dispositions. Cependant, il est possible de soutenir qu'une intervention législative ou judiciaire peut être parfois nécessaire pour conserver un certain équilibre entre les partenaires sociaux, dans le cas par exemple de l'éventualité où ce contrat contient des dispositions capables de faire disparaître, d'abattre l'une des parties (fermeture de l'entreprise, risque de chômage pour les ouvriers, etc...) ou d'apporter des différences importantes entre les ouvriers et de violer le principe de l'égalité.

En *République Fédérale d'Allemagne*, l'Etat ne possède aucun pouvoir d'intervention à la politique de salaire suivie par les syndicats, même en montrant comme motif une inflation grandissante.

66) Voyez : Rapport tchécoslovaque.

Même la loi allemande sur la stabilité économique ne donne à l'administration un pouvoir d'intervenir aux négociations ou au contenu des contrats collectifs conclus. Si ce n'est de réunir les partenaires sociaux pour un dialogue sans pourtant avoir le pouvoir d'imposer son désir⁶⁸.

Par contre en Grèce, si comme l'annonce M. Koukiadis, la législation n'a pas été réformée après l'envoi de son rapport, le système est ouvert à toute sorte d'intervention des pouvoirs publics aux actions syndicales. L'administration peut, dans les négociations collectives intervenir à la fixation des salaires et aux conditions de travail. Les partenaires sociaux ont le choix entre la négociation et l'arbitrage. Les négociations sont donc bien restreintes, puisque l'autre partie peut toujours prendre l'initiative de s'adresser au tribunal d'arbitrage. Cette initiative peut aussi émaner du Ministère du Travail. En plus, les contrats collectifs étant publiés dans le Journal Officiel, ils revêtent le caractère d'un acte administratif⁶⁹.

Un exemple exceptionnellement intéressant de l'ingratitude des tribunaux au contenu même des contrats collectifs est la fameuse décision de la Cour d'Israël que le rapporteur qualifie de "révolutionnaire". Il s'agit de l'affaire *Edno Hazin v. ELAL*, dans laquelle la Cour considère les dispositions discriminatoires du contrat contraire aux conventions internationales auxquelles à adhéré l'Etat Israël⁷⁰.

On ne peut parler d'un contrôle juridique relatif à la *responsabilité du syndicat* qui n'est pas, en principe, garant de l'exécution par un de ses adhérents du contrat collectif qu'il a conclu. A condition qu'une faute ne soit imputable à l'un de ses organes⁷¹. Quant à sa responsabilité *extracontractuelle*, la jurisprudence, s'il n'existe pas un texte spécial en la matière, a tendance de plus en plus à reconnaître au syndicat une certaine responsabilité en cas de grève illicite. Cette tendance de la jurisprudence française se

67) Voyez : Rapport israélien.

68) Voyez : Rapport RFA.

69) Voyez : Rapport grec.

70) Voyez : Rapport israélien.

71) Voyez : Rapports français et belge.

retrouve aussi au *Japon* où l'employeur ne peut poursuivre un syndicat ou ses adhérents pour les dommages causés par une grève légale⁷².

Contentons-nous de poser ici le problème à savoir si l'on peut parler de l'abus d'une grève même légale et recourir à la responsabilité du syndicat et de ses adhérents. Ou si, l'abus même de ce droit constitue en soi une grève illégale.

Il va de soi, que même dans une grève légale, tout acte dépassant les limites d'un arrêt de travail pourra, en cas de faute, entraîner la responsabilité du syndicat et de ses adhérents.

Soulignons aussi que le problème de la responsabilité se résoudra aussi selon la nature de personne juridique ou non reconnue à une coalition de travailleurs⁷³.

Quoique l'on parle parfois de l'application du principe de *l'ultra vires* aux syndicats, en mentionnant le caractère "professionnel"; "spécialiste" et l'activité revendicative purement "économique" de ces organisations, ceci est souvent incompatible, si non avec le droit, du moins avec la réalité. Nous constatons avec satisfaction que les *tribunaux australiens* ont une vue plus libérale dans ce domaine et reconnaissent aux syndicats enregistrés une large latitude dans leurs opérations⁷⁴.

Nous avons exprimé notre position à cet égard en déclarant plus haut que le principe de liberté syndicale ne doit pas aboutir à un résultat plutôt anarchique, sans pourtant apporter au caractère "professionnel", "spécialiste" la rigidité d'un corset de fer qui aboutirait en fin de compte à étouffer le syndicat et limiter d'une façon contraignante et irréaliste ses activités.

Ce problème se pose d'une façon encore plus compliquée et complexe lorsqu'il s'agit de l'action "*politique*" des syndicats. La difficulté commence avec ce que l'on entend par "politique" et continue avec la recherche d'une place pour les syndicats dans cette activité.

72) Pour la France et la critique intéressante de la doctrine voyez : Rapport français. - Comparez avec Rapport japonais.

73) Voyez : Rapport belge.

74) Voyez : Rapport australien.

Presque tous les systèmes juridiques, qu'ils soient de tendance libérale ou non sont enclins à considérer l'action politique entreprise par un syndicat comme dépassant le but "professionnel" et "économique" de ces organismes. Surtout dans la qualification par l'administration ou les tribunaux des grèves en "politiques" ou "non-politiques".

La législation ou certaines décisions gouvernementales de certains pays interdisent d'une façon *expresse* l'activité politique aux syndicats⁷⁵. Ou bien laissent aux tribunaux d'intervenir en la matière.

Nous avons abordé plus haut la relation du Parti au pouvoir et des syndicats dans les pays socialistes comme la R.D.A. et la Tchécoslovaquie⁷⁶.

Le problème est particulièrement délicat car il est très difficile de renier la réalité. La nature même des syndicats les pousse sinon à faire de la politique mais au moins d'agir comme force de pression sur les autorités politiques et administratives d'un pays. Il est aussi très difficile de fixer des bornes entre l'action revendicative purement "économique" et "professionnelle" des syndicats et une action que l'on pourrait qualifier de politique. Dans presque tous les pays démocratiques (et encore d'avantage dans les pays communistes), les relations entre les syndicats et les partis politiques sont étroites et très développées et il est parfois très difficile de séparer réellement l'interdépendance de ces deux organisations⁷⁷. Il nous paraît impossible et même utopique de neutraliser les syndicats devant le programme et l'action d'un parti politique.

Ce qui nous paraît nécessaire ici, c'est plutôt de trouver la formule ou la règle *adéquate* pour que le "politique" dépassant le "professionnel", le syndicat déviant de son but principal ne perde à la longue sa véritable essence, ne devienne le jouet creux d'un parti politique ou d'une tendance politique définie. Ceci constituerait

75) Voyez : Rapports uruguayien, argentin et brésilien.

76) Voyez : Rapports de la RDA et tchécoslovaque.

77) Pour les relations entre les différents partis politiques et les syndicats, voyez : Rapport de la RFA.

la violation du caractère professionnel du syndicat, qui par exemple, sous le couvert des intérêts professionnels de ses adhérents, disposerait dans ses statuts des objectifs purement politique (ou religieux et même économiques ce qui est une autre face du même problème).

Cette situation donne en *France* au Ministère Public le droit de demander devant les tribunaux la dissolution du syndicat⁷⁸.

Nous apprenons qu'en *Israël*, il n'existe aucune restriction légale aux activités politiques des syndicats et que bien au contraire, les partis politiques sont représentés dans la hiérarchie de l'*His-tadrut*⁷⁹.

L'opinion publique peut jouer un rôle, dans l'opportunité et le degré des relations des syndicats avec les partis politiques, ainsi que le succès de ces derniers dans leur action publique et les résultats qu'ils obtiennent⁸⁰. Ce qui peut être considéré comme un contrôle de nature différente.

— IV —

La dissolution et la suspension des syndicats posent du point de vue de la liberté syndicale presque les mêmes problèmes que leur constitution. Les principes, auxquels ils sont assujettis, dépendent d'une part du système reconnu pour leur formation et d'autre part de la nature juridique qui leur est conférée par leur droit national.

Quoique certains rapporteurs ne voient pas une différence entre la "dissolution" et la "suspension" d'un syndicat, nous devons faire remarquer que nous ne sommes pas d'accord avec eux. En cas de dissolution, il s'agit de la disparition définitive d'un syndicat (qu'il soit une personnalité morale ou une union "de fait") tandis que la suspension ne fait que paralyser le côté dynamique de l'entité qui continue quand-même à exister, tout en attendant la réalisation des conditions qui lui permettront de reprendre son activité.

78) Voyez : Rapport français.

79) Voyez : Rapport israélien.

80) Voyez : Rapport de la RFA.

La dissolution du syndicat doit avant tout être *volontaire*, c'est-à-dire être décidée par ses membres, selon la procédure fixée dans ses statuts. Le problème du contrôle administratif ou judiciaire ne présente d'importance que dans les cas de dissolution forcée et les recours contre les décisions de l'Assemblée Générale.

Selon l'article 4 de la Convention No. 87 qui reflète le principe de toutes les autres sources internationales sur la liberté syndicale, les organisations de travailleurs (et d'employeurs) ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Dans les systèmes qui suivent fidèlement le principe de la liberté syndicale, que la dissolution des syndicats fasse l'objet d'un texte spécifique ou soit régi par les règles du droit commun, ce qui compte c'est que celle-ci (ainsi que la suspension) ne peut se réaliser que par décision judiciaire. Les motifs de dissolution pourront être mentionnés dans les statuts ou bien cités dans le texte spécial ou soumis au droit commun. Toute décision de dissolution (ou de suspension) demandera l'existence de "justes motifs" tels que la présence d'irrégularités commises dans la constitution ou le fonctionnement du syndicat, la violation du caractère professionnel de l'union. Le rapporteur français nous fait savoir que les exemples de dissolution forcée sont très rares en France⁸¹.

La dévolution des biens s'opère conformément aux statuts, et à défaut, suivant les règles déterminées par l'assemblée générale (en cas de dissolution volontaire) et selon que le syndicat possède une personnalité morale ou non, en suivant les règles spéciales et générales applicables à ces sortes d'union de personnes. Nous sommes d'avis avec M. Verdier (qui lui, se base sur un texte spécial du Code de Travail Français article L. 411-9) que dans aucun cas les biens ne doivent être répartis entre les membres du syndicat. Sauf peut-être, dans le cas des unions de fait où les propriétaires de différents biens apportés peuvent être individuellement désignés⁸².

Nous voyons qu'en Grèce, seule la dissolution judiciaire est permise et encore "*dans des cas limitativement prescrits par la*

81) Voyez : Rapport français.

82) Voyez : Rapport français.

*Constitution*⁸³. Pour les syndicats israélien enregistrés (ce qui comme nous l'avons vu n'est pas souvent/ le cas) ce seront selon la date de leur formation, les dispositions de la loi ottomane de 1909 (qui ne dit d'ailleurs absolument rien sur la dissolution) ou bien celles de 1980 qui seront appliquées⁸⁴.

Le Brésil a accepté la dissolution administrative et l'attribution des biens à l'Etat⁸⁵.

— V —

Pouvons nous tirer certaines conclusions de cette étude des différents rapports qui nous sont parvenus?

Il nous paraît plus sage de constater encore une fois la complexité, aussi bien technique que politique du problème de la relation entre les syndicats et l'Etat. De voir que les textes aussi bien internationaux qu'internes des pays, qu'il s'agisse de dispositions constitutionnelles, de textes spéciaux ou de droit commun ne correspondent pas toujours à la réalité de certains pays et peuvent être soumis à des interprétations les éloignant considérablement de leur sens original.

Nous devons d'autre part reconnaître que devant l'importance toujours croissante acquise par les syndicats aussi bien dans le domaine revendicatif que celui de collaboration avec les organismes d'Etat, la liberté syndicale, comme tout droit ne doit pas être sujette à abus et qu'une législation ou une pratique prenant en considération les particularités du pays, peut et doit apporter les règles nécessaires à condition de tenir compte de l'article 8/2 de la Convention No. 87 qui dit que la législation nationale ne devra porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteintes aux garanties prévues par elle.

Comme l'écrit M. Javillier, "Toute violation de la liberté syndicale doit être dénoncée sans complaisance". Les libertés publiques sont à ce prix⁸⁶.

83) Voyez : Rapport grec.

84) Voyez : Rapport israélien.

85) Voyez : Rapport brésilien.

86) JAVILLIER, p. 150, note 1.

ANNEXE

NOTE DESTINÉE AUX RAPPORTEURS NATIONAUX
ÉTABLIE PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- 1) Quelles sont les sources positives du droit syndical de votre pays?
- 2) Votre pays a-t-il adhéré à une entente ou à une convention internationale relative à la liberté syndicale (ou contenant des dispositions sur ce sujet). Si oui, quelles sont ces documents internationaux et votre adhésion est-elle soumise à certaines restrictions ou conditions particulières?
- 3) Un contrôle administratif ou (et) judiciaire (pris dans leur sens le plus large) existe-t-il pour les syndicats (ouvriers et patronaux) :
 - a) Dans leur fondation (avant et après);
 - b) Dans le recrutement de leurs membres;
 - c) Dans la perte de la qualité de membre;
 - d) Dans leur action politique (action politique directe ou comme auxiliaire ou soutien d'un parti politique);
 - e) Dans leur patrimoine (acquisition, transfert, engagement de biens mobiliers ou immobiliers et de valeurs mobilières);
 - f) Dans leurs opérations commerciales ou économiques (formation de coopératives, fondation ou participation à des sociétés commerciales, à des banques, investissements dans l'industrie, etc...);
 - g) Dans leurs actions revendicatives (contrats collectifs, grèves, lock-outs, etc...);
 - h) Dans leurs relations internes avec leurs membres (tel que l'application des principes démocratiques au sein du syndicat);
 - i) Dans le fonctionnement et la constitution de leurs divers organes (conseil d'administration, assemblée générale, etc.).
 - j) Sur le patrimoine des dirigeants syndicaux (déclaration de la fortune, etc...);

- k) Dans leur adhésion à des organisations professionnelles internationales;
 - l) Dans leur suspension ou fermeture définitive;
 - m) Dans leur dissolution et dans l'attribution de leur actif à d'autres organismes;
 - n) Dans des cas non cités ci-dessus et qui vous paraissent important de mentionner.
- 4) Dans les cas où un tel contrôle existe? Quels sont les voies de recours?
- 5) Des nouvelles tendances ou de nouveaux projets existent-ils dans votre pays au sujet du contrôle administratif et (ou) judiciaire des syndicats?