

Relations industrielles Industrial Relations



Syndicat et État Trade Union and the State

Pietro Pavan

Volume 10, Number 1, December 1954

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1022786ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1022786ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pavan, P. (1954). Syndicat et État. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 10(1), 2–14. <https://doi.org/10.7202/1022786ar>

Article abstract

Sommary Men have the right to organize by nature. Since trade union organization is merely a special application of the right of association, this right belongs to them by nature. The State cannot forbid them to form unions because it is obliged to recognize this natural right and conform to it. Moreover, each time the State intervenes to forbid trade unions, it acts against itself, since it contravenes the expansion and functioning of the natural social instinct in man on which it depends for its own existence and which it is bound to respect. However, when it is evident that the unions pursue an illicit end or have degenerated into a subversive force — and only in this specific case — the State has the duty and the right to prevent their formation or bring about their dissolution.

RECOGNITION OF THE RIGHT OF ASSOCIATION

DUTY OF PROTECTION

The State should provide protection for the trade unions because it is obliged to guarantee the exercise of natural rights. In affording such protection, the State should take care to avoid intervening excessively in the internal affairs of the trade union organizations, since this would risk diminishing their effectiveness.

CONTRIBUTION TO THEIR FORMATION

In the present economic and social order the existence of trade unions has been demonstrated necessary to restrain the harmful effects of competition, to defend the citizenry against the threat of complete absorption by the State, relieve the State of responsibilities which are not properly its own, promote the more adequate distribution of wealth, and finally to protect the fundamental human liberties. The State which is the responsible promoter of the common good, by reason of its nature, cannot be indifferent to trade unions. It should assume a positive position and conduct itself in such a way that the trade union organization can be formed and operate in such a manner as to attain its specific end. This is particularly true in nations where democratic regimes prevail. Trade unions and democracy influence each other mutually. A genuine democracy cannot exist or develop normally if there do not exist, between the State and the citizens, economic, social and professional organizations, including trade unions, which occupy an intermediary category. In like manner, genuine trade unions cannot flourish except in a political environment which guarantees legitimate freedom of expression.

THE TRADE UNION WITHIN THE STRUCTURE OF THE STATE

Under increasingly vigorous and urgent pressure of historical circumstance, State action in the economic field has become more extensive and has attained a permanent character. To achieve tangible results in this field, the State must have competent agencies. These agencies should be aware of the specific facts of economic and social life and the concrete situations that are posed by the particular environment. It is obvious that not mere arithmetical rule can prevail but that the problem of the source must be considered. This is a singularly difficult matter which cannot be solved a priori, in view of its relation with the particular historical situation at the moment. Two extremes are to be avoided: that of the demeritization of the structure of the State and that of the absorption by the State of the specific purposes of the trade unions.

THE AUTHORITY OF THE STATE AND TRADE UNION ACTION

All those who belong to a professional class do not necessarily belong to their trade union. When a collective agreement is signed, should it be applied exclusively to the members of the union? The collective agreement would lose its effectiveness in this case because economic reality is such that labour relations cannot be effective unless worked out uniformly with relation to all who, in a given field, are in the same economic and professional situation. If non-members are to be included, State intervention is necessary. This would seem to imply a certain restriction of liberty. Should liberty be sacrificed to justice or justice to liberty? Without analysing the problem in all its facets, the following are a few suggestions to guide us in the solution of this problem regarding the relations between State authority and trade union action:

1. The trade unions have, by their nature, a moral authority within the professional groups which have formed them. The power to enter upon collective agreements that bind their members is not a delegation of authority from the State, but is derived from their own nature as intermediary autonomous bodies.
2. For reasons of the common good, the State can assume the authority of the trade unions when the latter, by virtue of inadequate organization are no longer able to carry out the obligations of social justice on the basis of professional groups.
3. In such an event, the State should apply the principle of subsidiarity. It intervenes in so far as it is necessary to assist the trade unions in carrying out their proper activity and in attaining their specific objectives.
4. It is impossible a priori to fix the limits of such intervention since trade union organization is in a state of constant flux. As gradually within the enterprise the relations between workers, those responsible for the direction of the enterprise and investors are modified, so too are the relations on the production level between trade unions and employers associations modified.

HISTORICAL ASPECT OF THE PROBLEM

Historically the trade unions have not been formed under pressure from the public authority. It was the workers themselves who brought them into existence, who determined their character, who made them work and who established the aims they pursue. In the trade union there is an authority which establishes rules of discipline, directs, assumes responsibility, lays down rules and imposes sanctions. This authority is not derived from the State. It is based, on the contrary, on the liberty of association. The trade union is an autonomous organization in the presence of the State. One of the reasons why trade unions were created is the absence or neglect of the State in the economic and social field. The distribution of wealth, especially during the last century, was carried out, not according to the demands of justice but as a result of the free play of economic forces; that is to say, the competition on the market of products and of labour. The profits that accrued to such of these economic agents was proportionate to the strength at the disposal of each. Against the capitalist-entrepreneur, the isolated worker was always in the position of the weaker against the stronger. At the same time, the State, faithful to liberal principles, made every effort to avoid becoming involved in the controversy. It was then that the workers, conscious of their own rights, determined to set up a movement that would increase their strength, counterbalance that of the entrepreneurs and thus achieve a more equitable participation in wealth. The trade union appears then, fundamentally, as an instrument conceived for the purpose of establishing liberty within the limitations of justice in the economic field.

TRADE UNION AND BOURGEOIS STATE

From the beginning, the trade union insisted on its autonomy regarding the State, but ended by clashing with it. Two basic reasons explain this result:

1. Dominated by liberalism, the State assumed that it should neither permit the establishment or development of trade unions, since the relations between the agents of production should depend on the free play of economic forces. Since the trade unions interfered with this free play and modified the results, the State held that they should be repressed as conductive to violations of the laws of nature and as a dangerous social element.
2. If in theory this attitude of the State regarding the entrepreneurs and workers seems indisputable, the reality is considerably different. In fact, the isolated workers did not have the same strength as the entrepreneurs and were forced to accept conditions of work as imposed on them. To eliminate or reduce the inequality of their position two possibilities seemed available: organization or recourse to the State. The State forbade the workers to organize and refused to intervene in the economic field so as to not disturb the play of economic forces. The mass of workers, exploited at the hands of the capitalist, looked upon the *laissez faire* and liberal State as bourgeois, that is, as the peculiar creation of the employers to assure their own privileges and as the instrument for the advancement of their own interests. The workers came to believe more and more generally that the State, by its nature, was the expression of a class and a means for the fulfillment of its own aims. It seemed to them legitimate therefore to oppose the bourgeois State with a state of their own conception, the proletarian state.

The marxist thesis that one of the tragedies of history has been that the State has always been the concern of one class finds its explanation in a very specific historical situation. As always the error consists of drawing a general conclusion from a specific instance.

THE THREE PHASES

In its legal relations with the State, the trade union has evolved through three phases:

1. *Illegality*. — This was a long period. Workers were forbidden to organize in permanent or temporary associations to the end of securing thanks to common action, some change in their conditions of work. Nevertheless workers were allowed to establish mutual aid societies.
2. *Tolerance*. — Workers may form trade unions, according to their own ideas as to how they should function. They may sign collective agreements but which are not recognized by law.
3. *Legal recognition*. — Certain rights are recognized as pertaining to trade unions: property, representation, sue and be sued, protect their professional interests, sign collective contracts, etc. Nevertheless, this legal recognition does not appear everywhere in the same way.

THE PRESENT SCENE

In the countries where collectivist regimes prevail, the trade union is the instrument of the State. Its purpose is not so much to defend the interests of the workers as to guarantee a greater productivity. In the authoritarian regimes the trade union is recognized in public law. In its organization, functioning and purposes, it depends on the will of the State. In democratic countries, the trade unions have a different legal status although all have in common the fact that they are the result of the free initiative of the interested parties, are vital in their operation and play an important role in the national life.

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1954

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>



This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Syndicat et Etat

Mgr Pietro Pavan

L'auteur, après avoir étudié dans trois articles précédents la nature et les objectifs des syndicats ainsi que ses rapports avec la religion et les partis politiques, envisage ici les relations qui existent entre le syndicat et l'Etat. Son étude se place tant sur le plan des principes que dans son évolution historique.

RECONNAISSANCE DU DROIT D'ASSOCIATION SYNDICALE

Les hommes tiennent le droit d'association de par leur nature. Et, de cette même nature, ils ont aussi le droit de s'organiser en syndicat, ce qui n'est qu'une application spéciale du droit plus vaste d'association. L'Etat ne peut pas les empêcher de créer des syndicats: il est tenu de reconnaître le droit naturel et de s'y soumettre. Du reste, chaque fois qu'il interdirait les associations syndicales, il agirait contre lui-même, car il empêcherait ainsi l'expansion et le fonctionnement de la sociabilité naturelle à l'homme dont lui-même dépend dans son existence et dont il a besoin pour se maintenir. Seulement lorsqu'il devient manifeste que, parmi les buts que les associations syndicales se proposent, il y en a qui sont illicites, ou chaque fois qu'il est manifestement évident que les associations syndicales déjà existantes sont dégénérées en forces subversives, l'Etat, protecteur des intérêts de la communauté, a le devoir et le droit de les empêcher de se constituer, et si elles sont déjà formées, celui de les dissoudre. « Les sociétés privées n'ont d'existence qu'au sein de la société civile, dont elles sont comme autant de parties. Il ne s'ensuit pas cependant, à ne parler qu'en général et à ne considérer que leur nature, qu'il soit au pouvoir de l'Etat de leur dénier l'existence. Le droit à l'existence leur a été octroyé par la nature elle-même et la société civile a été instituée pour protéger le droit naturel, non pour l'anéantir. C'est pourquoi une société civile qui interdirait les sociétés privées s'attaquerait à elle-même, puisque toutes les sociétés, publiques et privées, tirent leur origine d'un même

PAVAN, MGR PIETRO, vice-président des Semaines Sociales de l'Italie, professeur aux Universités Angelicum, Gregorianum et Latran (Rome); membre de l'Union Internationale d'Etudes Sociales (Malines); auteur de Syndicalisme et Coopération (Presses Universitaires Laval) et de nombreux ouvrages publiés en Italie.

principe: la naturelle sociabilité de l'homme. Assurément, il y a des cas qui autorisant les lois à s'opposer à la formation des sociétés de ce genre. Si une société, en vertu même de ses statuts, poursuivait une fin en opposition flagrante avec la justice, avec la sécurité de l'Etat, les pouvoirs publics auraient le droit d'en empêcher la formation, et, si elles étaient formées, de les dissoudre. Mais encore faut-il qu'en tout cela, ils n'agissent qu'avec une très grande circonspection. Il faut éviter d'empiéter sur les droits des citoyens et de prendre, sous couleur d'utilité publique, une décision qui serait désavouée par la raison. Car une loi ne mérite obéissance qu'autant qu'elle est conforme à la droite raison et, ainsi, à la loi éternelle de Dieu. »¹

DEVOIR DE PROTECTION

L'Etat a le devoir de reconnaître et de respecter les organisations syndicales. Il a aussi le devoir de leur fournir sa protection, car il est obligé de garantir l'exercice des droits naturels. Dans son action de protection, l'Etat doit bien se garder de s'immiscer d'une manière excessive dans la vie interne des organisations syndicales. Il risquerait ainsi d'en amenuiser la vitalité; les organismes sont normaux quand ils tirent leur vitalité d'eux-mêmes et non pas d'une source qui leur est étrangère. « Que l'Etat protège ces sociétés fondées selon le droit; que, toutefois, il ne s'immisce point dans leur gouvernement intérieur et ne touche point aux ressorts intimes qui leur donnent la vie; car le mouvement vital procède essentiellement d'un principe intérieur et il s'éteint très facilement sous l'action d'une cause externe. »²

CONTRIBUTION A LEUR CONSTITUTION

Ainsi qu'on l'a vu, l'existence des syndicats dans le système économique-social actuel se révèle nécessaire soit pour empêcher ou, au moins, contenir les effets néfastes de la concurrence, tant dans le monde du travail que sur le marché des produits, soit pour protéger chaque citoyen de la menace d'une absorption complète de la part de l'Etat, soit aussi pour alléger l'Etat du poids des charges qui ne sont pas les siennes et lui permettre de mieux réaliser sa propre mission. C'est-à-dire que l'existence des syndicats apparaît indispensable pour une plus adéquate distribution des richesses et pour la protection des libertés humaines fondamentales aussi bien que pour l'élévation économique-sociale des

(1) *Rerum Novarum*, no 38.

(2) *Rerum Novarum*, no 41.

classes laborieuses: Trois éléments essentiels du bien commun. Donc l'Etat, qui est, de par sa nature même, responsable et promoteur du bien commun, ne peut pas demeurer indifférent en face de l'organisation syndicale. Il est tenu, en plus, de prendre à son égard une attitude positive et donc d'agir de façon à ce qu'elle se constitue et fonctionne de manière à atteindre ses objectifs spécifiques, tout en se gardant, ainsi qu'on l'a dit plusieurs fois, de compromettre les libertés essentielles des citoyens par rapport aux syndicats et l'autonomie des syndicats dans la poursuite de leur fin. « La politique sociale mettra donc tous ses soins à reconstruire les corps professionnels. Jusqu'à présent, en effet, la société reste plongée dans un état violent, partant instable et chancelant, puisqu'elle se fonde sur des classes et que des appétits contradictoires mettent en conflit et qui, de ce chef, inclinent trop facilement à la haine et à la guerre. »³

Cela vaut surtout pour les communautés politiques à régime démocratique. Syndicat et démocratie se conditionnent mutuellement. Ainsi une démocratie authentique, sur le terrain historique, ne peut pas exister, et si elle existe, elle ne peut se consolider ni se développer, lorsque entre individus et Etat, il n'existe pas des organismes intermédiaires de nature économique, sociale, professionnelle, parmi lesquelles priment les syndicats. De même aussi les syndicats véritables ne peuvent s'épanouir que dans des milieux politiques où la liberté a possibilité de s'exprimer sous toutes ses saines manifestations.

PRESENCE DU SYNDICAT DANS L'APPAREIL DE L'ETAT

Mais le problème des rapports entre les syndicats et l'Etat présente aussi un autre aspect non moins fondamental: c'est celui de la présence des syndicats dans l'appareil de l'Etat.

Au siècle dernier, l'attitude de l'Etat par rapport au monde économique était plutôt une attitude d'abstention. Cela était conforme à la conception libérale de l'Etat. Au siècle présent, sous la pression des circonstances historiques toujours plus urgentes et de proportions de plus en plus grandes, l'action de l'Etat dans le domaine économique devient toujours plus étendue et profonde; elle finit par prendre un caractère permanent. Voilà pourquoi, une fois de plus, les relations entre l'Etat et les syndicats se présentent sous des aspects nouveaux. Toutefois il faut avouer que le problème de l'articulation organique de ces

(3) *Quadragesimo Anno*, no 36.

rapports est très difficile et il ne peut être résolu *a priori*, étant en relation avec la contingence historique.

En tout cas, il faudra y éviter deux excès. En premier lieu, celui de la désintégration de l'appareil de l'Etat. C'est ce qui risque de se produire quand les individus qui représentent des catégories professionnelles cherchent à se prévaloir de l'autorité de l'Etat pour mousser les intérêts de leur propre catégorie, sans aucun égard aux exigences du bien commun. En second lieu, celui de l'absorption par l'Etat — sous prétexte de sa structuration professionnelle — des objectifs des organisations syndicales, ce qui conduirait inéluctablement à des formes d'Etat totalitaire.

Les personnes provenant des catégories professionnelles organisées et intégrées dans l'appareil de l'Etat ne peuvent pas ne pas se proposer la poursuite des intérêts propres aux catégories professionnelles d'où ils proviennent. Cependant, parce qu'elles sont devenues membres des organes de l'Etat, la même objectivité exige que ces intérêts soient poursuivis dans le cadre du bien commun et en subordination aux valeurs supérieures de la vie. Les hommes sont toujours tenus à ne pas étouffer l'humain dans le professionnel, mais ils le sont d'autant plus qu'ils sont élevés à la dignité de membre des organes de l'Etat, car le rôle de l'Etat est de promouvoir le bien commun et de créer un ensemble de conditions qui facilitent le développement intégral de la personne humaine.

AUTORITE DE L'ETAT ET ACTION SYNDICALE

Un autre problème non moins important est celui qui concerne les rapports entre l'autorité de l'Etat et l'action syndicale.

Le syndicat poursuit les intérêts de sa catégorie professionnelle au moyen d'une action multiforme. Dans quelle mesure les actions qu'il pose peuvent-elles avoir un caractère obligatoire ? Tous ceux qui appartiennent à une catégorie professionnelle n'adhèrent pas toujours aux syndicats; quelques-uns ou même plusieurs parmi eux peuvent ne pas y adhérer; ou bien, comme il arrive souvent en Europe, il peut exister plusieurs organisations syndicales au sein d'une même catégorie professionnelle. Dans une telle hypothèse qui se réalise souvent, chaque fois qu'un syndicat, par exemple, conclut un contrat collectif avec le patronat, qui est tenu de se soumettre à un tel contrat ? Seuls les membres du syndicat qui passent le contrat ? Le contrat collectif perdrait

alors toute efficacité. La réalité économique, en effet, est telle que la réglementation des rapports du travail ne peut être efficace que si elle s'applique uniformément à tous ceux qui, sur un même marché, se trouvent dans la même situation économique-professionnelle. Le contrat collectif obligera-t-il aussi ceux qui ne sont pas membres du syndicat signataire ? Cela ne peut pas se produire sans l'intervention de l'Etat. Il faudra alors une intervention directe pour rendre obligatoire le contrat collectif à ceux qui ne sont pas inscrits dans le syndicat qui l'a conclu. Cela semble donc impliquer une certaine diminution de la liberté, puisque l'on contraint des citoyens à se soumettre à des clauses contractuelles qu'eux-mêmes n'ont pas agréées ni directement ni indirectement. Se pose alors ce problème fondamental à notre époque, celui des rapports entre la liberté et la justice. Veut-on établir une réglementation uniforme des rapports du travail qui serait basée sur la justice ? Il semble qu'on ne puisse pas y réussir à moins de sacrifier la liberté. Veut-on, au contraire, conserver à la liberté sa place dans le domaine économique-social ? Il semble qu'on ne puisse pas y réussir si ce n'est aux dépens de la justice. Il semble donc que sur le terrain concret concilier la justice et la liberté soit impossible et que l'on soit en face d'un conflit insoluble.

Comme nous ne pouvons pas ici aborder le problème des rapports entre la liberté et la justice dans toute son ampleur et toute sa profondeur, nous énoncerons seulement quelques critères qui pourront nous guider dans la solution de ce problème en autant qu'il concerne les rapports entre autorité de l'Etat et action syndicale.

Tout d'abord, il faut rappeler avec insistance que les organisations syndicales possèdent de par leur nature même un pouvoir normatif au sein des catégories professionnelles qui les ont constituées. Si les organisations syndicales, par exemple, ont le pouvoir de conclure un contrat collectif obligeant leurs membres, un tel pouvoir ne leur vient pas d'une délégation de l'Etat, mais de leur nature même de corps intermédiaire autonome. Ce pouvoir n'existe pas parce que l'Etat le confère, mais l'Etat doit le reconnaître parce qu'il existe.

En deuxième lieu, pour des raisons de bien commun dont il est le gardien et le promoteur, l'Etat peut intégrer les pouvoirs des syndicats quand ceux-ci par suite de leur organisation inadéquate, ne seraient pas en mesure de réaliser les exigences de la justice sociale sur le plan de la catégorie professionnelle.

En troisième lieu, dans une telle action, l'Etat doit suivre le principe de subsidiarité. Il intervient, en autant qu'il est nécessaire, pour aider les syndicats à exercer leur propre activité et à atteindre leurs objectifs spécifiques.

En quatrième lieu, notons qu'il n'est pas possible de fixer *a priori* les proportions d'une telle intervention. L'organisation syndicale, spécialement en ces derniers temps, est dans une phase de rapide évolution en raison de la montée des classes laborieuses. Au fur et à mesure que se modifient à l'intérieur de l'entreprise les rapports entre la main-d'oeuvre, les responsables de la vie de l'entreprise et les apporteurs de capitaux, par répercussion se modifient les rapports entre les syndicats patronaux et ouvriers sur le plan de la catégorie productive. Quand ces rapports auront trouvé leur point d'équilibre, il sera moins difficile de définir juridiquement les rapports entre autorité de l'Etat et action syndicale. N'oublions pas toutefois qu'il ne pourra jamais s'agir d'une définition à caractère définitif puisque celle-ci est liée à la réalité économique-sociale, laquelle est essentiellement dynamique et en perpétuelle évolution.

ASPECT HISTORIQUE DU PROBLEME

Historiquement, les syndicats ne se sont pas constitués sous l'impulsion des pouvoirs publics; au contraire, dès leurs origines, ils se sont trouvés en opposition avec eux. Dans leur existence, leur structure, leur fonctionnement et leur finalité, ils se sont présentés, dès leur origine, comme l'expression de la volonté créatrice des travailleurs et ils étaient vraiment ainsi. Ce sont les travailleurs qui leur ont donné l'existence, qui en ont fixé la nature, qui les ont fait fonctionner et qui ont déterminé les objectifs qu'ils devaient poursuivre.

Dans le syndicat, on rencontre un pouvoir qui discipline, dirige, prend des responsabilités, établit des règlements et même qui inflige des sanctions. *Ce pouvoir n'émane pas de l'Etat*; au contraire, il se fonde sur la liberté d'association des travailleurs. Il se base aussi sur cette liberté d'association pour justifier son existence, son activité chaque fois que l'Etat s'oppose à lui dans sa tentative pour le supprimer. Le syndicat se présente comme un corps social intermédiaire porté entre l'Etat et les individus — les travailleurs — et doté de pouvoir originel.

Ce pouvoir ne vient pas de l'Etat, mais des membres du syndicat. Historiquement, le syndicat, face à l'Etat, se présente comme un organisme autonome.

Une des raisons qui ont déterminé sa création, c'est l'absence et la carence de l'Etat dans le domaine économique-social. La répartition de la richesse, surtout au siècle dernier s'effectuait, non pas selon un critère de justice, mais selon le jeu des forces économiques, c'est-à-dire par la concurrence sur le marché des produits et le marché du travail. Cette concurrence était entretenue par la poursuite de l'intérêt individuel, lequel ne cessait pas d'être un véritable égoïsme, même si on trouvait sa justification dans la conception naturaliste du monde économique qui était alors en cours. La part des richesses qui revenait à chacun des agents dans l'économie était proportionnée à la force dont chacun d'eux disposait. En face de l'entrepreneur-capitaliste, le travailleur isolé était toujours évidemment dans la situation du plus faible par rapport au plus fort. Naturellement dans la répartition du revenu le capitaliste avait la part du lion et il ne restait plus qu'une mince partie pour l'ouvrier. D'un autre côté, l'Etat, pour demeurer fidèle à sa conception individualiste de la liberté, prenait tous les moyens possibles pour ne pas entrer dans le litige. Alors, chez les travailleurs, devenus conscients de leurs propres droits, naquit la décision de mettre sur pied une organisation pour équilibrer la force des entrepreneurs en accroissant leur propre force par l'organisation et pour obtenir une distribution des richesses dans des proportions plus justes. Le syndicat se révèle donc, dans son motif le plus profond, comme un instrument mis à jour pour ramener la liberté dans les limites de la justice sur le plan économique. En ce domaine, en effet, l'Etat était impuissant à exercer une influence salutaire ou il prétendait ne pas devoir s'en occuper.

ANTITHESE ENTRE SYNDICAT ET ETAT BOURGEOIS

Ainsi que nous l'avons déjà vu, dès ses origines, le syndicat s'affirme autonome vis-à-vis de l'Etat, mais il finit par se trouver en conflit avec lui. Et cela pour deux raisons.

La première, c'est que l'Etat, en inspirant son comportement sur une conception individualistico-libérale du monde économique, prétendait ne pas devoir permettre la création ni le développement des syndicats, les rapports entre les agents du monde économique se réglant naturellement par le jeu spontané des forces économiques. Puisque les syndicats tendent à combattre ce jeu et à en modifier les résultats, ils doivent donc être réprimés en tant que perturbateurs des lois de la nature et éléments nocifs dans la société.

La seconde, c'est que théoriquement l'attitude de l'Etat par rapport aux travailleurs comme par rapport aux entrepreneurs capitalistes était

ou du moins apparaissait impeccable. En effet, ainsi que nous l'avons déjà dit, les travailleurs pris isolément étaient dans une position d'infériorité par rapport à leurs patrons, car ne possédant rien et étant incertains de l'avenir ils étaient forcés d'accepter les conditions de travail qui leur étaient imposées par leur employeur quelles qu'elles fussent. S'ils n'acceptaient pas, ils risquaient de demeurer en chômage et de tomber dans une indigence extrême. Comment les travailleurs auraient-ils pu éliminer ou, au moins, réduire l'inégalité de leur position ? Par l'association ou par le recours à l'Etat. Or l'Etat défendait aux travailleurs de s'associer comme il s'interdisait lui-même toute intervention dans le domaine économique pour la même raison : ne pas troubler le jeu spontané des forces économiques. La conséquence de ceci était que concrètement les entrepreneurs, qui étaient les plus forts, pouvaient se livrer à leur égoïsme et exploiter les masses ouvrières. Celles-ci alors se mirent à considérer l'Etat individualiste et libéral comme étant un Etat bourgeois, c'est-à-dire une création des classes patronales leur assurant des privilèges et un instrument de leurs intérêts dans le domaine économique-social. Chez les travailleurs se répandit la conviction que l'Etat devait être, de par sa nature même, l'expression d'une classe et un moyen de réaliser des intérêts particuliers. Il leur semblait donc légitime d'opposer à l'Etat bourgeois leur Etat à eux, l'Etat du prolétariat. « Le Congrès (de l'Union italienne du travail tenu à Forli en 1919) rappelle que la révolution sociale doit tendre à la formation d'une nouvelle société dans laquelle le travail productif aura à prendre la direction absolue et complète. La seule oeuvre vraiment révolutionnaire consiste à créer, au sein du prolétariat, des compétences techniques et à développer le sens de la dignité morale et la reconnaissance d'un devoir supérieur à tout égoïsme personnel, comme éléments nécessaires et suffisants pour mettre le prolétariat en mesure d'assumer lui-même la direction de la société. »⁴

La thèse du marxisme selon laquelle il est fatal qu'au cours de l'histoire l'Etat ait toujours été l'affaire d'une classe trouve partiellement son explication dans une situation historique bien spécifique. Comme toujours, l'erreur consiste à ériger en loi universelle un fait contingent.

LES TROIS PHASES

Dans ses rapports juridiques avec l'Etat, l'organisation syndicale a passé par trois phases : a) celle de l'illégalité ; b) celle de la tolérance ; c) celle de la reconnaissance juridique.

(4) M. SACCO, *Storia del Sindacalismo*, p. 188, Milano, 1942.

La première phase fut longue. Il était alors défendu aux travailleurs de constituer des associations à caractère permanent ou provisoire (coalitions) dans le but d'obtenir, grâce à une action commune, des modifications dans les relations du travail. Le seul fait de s'associer dans un tel but constituait une faute et donnait lieu à des poursuites avec pénalités. Cependant, il était permis aux travailleurs de constituer des associations de secours ou des mutuelles. Les travailleurs en profitaient de la manière suivante: officiellement on formait de telles associations, mais en fait, on s'en servait pour atteindre des objectifs syndicaux. De là surgirent de fréquentes difficultés avec les pouvoirs publics.

La période d'illégalité cessa en Angleterre par les lois de 1824 et de 1825. Ces lois révoquaient la « Combination Acts » de 1799-1800 et admettaient la licéité des groupements ouvriers poursuivant des objectifs syndicaux pourvu que l'on ne se livrât pas à des actes de violence. En France, la période de l'illégalité dure jusqu'à 1864, alors que fut promulguée la loi par laquelle disparut du Code pénal le délit de coalition. Indirectement on se trouvait à admettre la liberté d'association. On peut dire qu'à partir de 1860 et dans les années subséquentes, dans les autres pays le délit de coalition disparaît plus ou moins rapidement selon le degré plus ou moins élevé du progrès industriel et selon la présence ou l'absence de mouvements syndicaux actifs.

Durant la période de tolérance légale, les travailleurs peuvent former des syndicats, leur donner une structure et les faire fonctionner de la manière qu'ils jugent la meilleure. Ils peuvent conclure aussi des contrats collectifs de travail qui cependant ne sont pas reconnus par la loi. La période de tolérance dure en Angleterre jusqu'à 1871; en France, elle dure jusqu'à 1884.

A la période de tolérance succède celle de la reconnaissance juridique, en vertu de laquelle seront reconnus aux syndicats un certain nombre de droits, tels le droit de propriété, le droit de représentation, le droit d'ester en justice, le droit de protéger les intérêts professionnels, le droit de conclure des contrats collectifs, etc. Cependant, cette reconnaissance juridique ne présente pas dans toutes les législations la même physionomie.

D'une façon générale, on peut affirmer que jusqu'à la première grande guerre mondiale, la reconnaissance juridique a un caractère privé. Cependant, à partir de la fin de la grande guerre et dans la suite, elle commence à prendre dans les différentes législations une physionomie plutôt publique avec des degrés très divers.

PANORAMA ACTUEL

Actuellement le phénomène syndical par rapport à l'Etat présente les formes les plus diverses.

Dans les pays à régime collectiviste, le syndicat est organe de l'Etat: son but n'est pas tant de défendre les intérêts des travailleurs que d'assurer une productivité du travail plus grande. Ce but est donc à l'encontre même de la nature du syndicat, ou du moins, de la raison historique qui a déterminé la naissance et le développement du syndicat.

Dans les pays à régime autoritaire, comme dans les pays ibériques, le syndicat a une personnalité juridique de droit public. Dans sa nature, son fonctionnement et ses objectifs, il dépend de la volonté de l'Etat. L'initiative des intéressés y est minime sinon absente.

Dans les pays à régime démocratique, au point de vue juridique, le syndicat présente de multiples configurations: associations *de fait*, associations enregistrées mais sans aucune personnalité juridique; association ayant personnalité juridique de droit privé; association ayant personnalité juridique de droit privé, mais investie par l'Etat de fonctions à caractère public. Ce sont là, au moins en général, les aspects qui se présentent le plus fréquemment.

Dans les pays démocratiques, bien que les syndicats aient une physionomie juridique différente au point de vue formel, ils présentent une note fondamentale commune. Ils sont l'expression de la libre initiative des intéressés et en conséquence remplis de vitalité; en outre, presque partout, ils sont une des composantes majeures et souvent déterminantes de la vie sociale.

SUMMARY

TRADE UNION AND THE STATE

RECOGNITION OF THE RIGHT OF ASSOCIATION

Men have the right to organize by nature. Since trade union organization is merely a special application of the right of association, this right belongs to them by nature. The State cannot forbid them to form unions because it is obliged to recognize this natural right and conform to it. Moreover, each time the State intervenes to forbid trade unions, it acts against itself, since it contravenes the expansion and functioning of the natural social instinct in man on which it depends for its own existence and which it is bound to respect. However, when it is evident that

the unions pursue an illicit end or have degenerated into a subversive force — and only in this specific case — the State has the duty and the right to prevent their formation or bring about their dissolution.

DUTY OF PROTECTION

The State should provide protection for the trade unions because it is obliged to guarantee the exercise of natural rights. In affording such protection, the State should take care to avoid intervening excessively in the internal affairs of the trade union organizations, since this would risk diminishing their effectiveness.

CONTRIBUTION TO THEIR FORMATION

In the present economic and social order the existence of trade unions has been demonstrated necessary to restrain the harmful effects of competition, to defend the citizenry against the threat of complete absorption by the State; relieve the State of responsibilities which are not properly its own; promote the more adequate distribution of wealth; and finally to protect the fundamental human liberties. The State which is the responsible promotor of the common good, by reason of its nature, cannot be indifferent to trade unions. It should assume a positive position and conduct itself in such a way that the trade union organization can be formed and operate in such a manner as to attain its specific end. This is particularly true in nations where democratic regimes prevail. Trade unions and democracy influence each other mutually. A genuine democracy cannot exist or develop normally if there do not exist, between the State and the citizens, economic, social and professional organizations, including trade unions, which occupy an intermediary category. In like manner, genuine trade unions cannot flourish except in a political environment which guarantees legitimate freedom of expression.

THE TRADE UNION WITHIN THE STRUCTURE OF THE STATE

Under increasingly vigorous and urgent pressure of historical circumstance, State action in the economic field has become more extensive and has attained a permanent character. To achieve tangible results in this field, the State must have competent agencies. These agencies should be aware of the specific facts of economic and social life and the concrete situations that are posed by the particular environment. It is obvious that not mere arithmetical rule can prevail but that the problem of the source must be considered. This is a singularly difficult matter which cannot be solved a priori, in view of its relation with the particular historical situation at the moment. Two extremes are to be avoided: that of the disintegration of the structure of the State and that of the absorption by the State of the specific purposes of the trade unions.

THE AUTHORITY OF THE STATE AND TRADE UNION ACTION

All those who belong to a professional class do not necessarily belong to their trade union. When a collective agreement is signed, should it be applied exclusively to the members of the union? The collective agreement would lose its effectiveness in this case because economic reality is such that labour relations cannot be effective unless worked out uniformly with relation to all who, in a given field, are in the same economic and professional situation. If non-members are to be included, State intervention is necessary. This would seem to imply a certain restriction of liberty. Should liberty be sacrificed to justice or justice to liberty? Without analysing the problem in all its facets, the following are a few suggestions to guide us in the solution of this problem regarding the relations between State authority and trade union action:

1. The trade unions have, by their nature, a moral authority within the professional groups which have formed them. The power to enter upon collective agreements that bind their members is not a delegation of authority from the State, but is derived from their own nature as intermediary autonomous bodies.

2. For reasons of the common good, the State can assume the authority of the trade unions when the latter, by virtue of inadequate organization are no longer able to carry out the obligations of social justice on the basis of professional groups.

3. In such an event, the State should apply the principle of subsidiarity. It intervenes in so far as it is necessary to assist the trade unions in carrying out their proper activity and in attaining their specific objectives.

4. It is impossible a priori to fix the limits of such intervention since trade union organization is in a state of constant flux. As gradually within the enterprise the relations between workers, those responsible for the direction of the enterprise and investors are modified, so too are the relations on the production level between trade unions and employers associations modified.

HISTORICAL ASPECT OF THE PROBLEM

Historically the trade unions have not been formed under pressure from the public authority. It was the workers themselves who brought them into existence, who determined their character, who made them work and who established the aims they pursue. In the trade union there is an authority which establishes rules of discipline, directs, assumes responsibility, lays down rules and imposes sanctions. This authority is not derived from the State. It is based, on the contrary, on the liberty of association. The trade union is an autonomous organization in the presence of the State. One of the reasons why trade unions were created is the absence or neglect of the State in the economic and social field. The distribution of wealth, especially during the last century, was carried out, not according to the demands of justice but as a result of the free play of economic forces; that is to say, the competition on the market of products and of labour. The profits that accrued to each of these economic agents was proportionate to the strength at the disposal of each. Against the capitalist-entrepreneur, the isolated worker was always in the position of the weaker against the stronger. At the same time, the State, faithful to liberal principles, made every effort to avoid becoming involved in the controversy. It was then that the workers, conscious of their own rights, determined to set up a movement that would increase their strength, counterbalance that of the entrepreneurs and thus achieve a more equitable participation in wealth. The trade union appears then, fundamentally, as an instrument conceived for the purpose of establishing liberty within the limitations of justice in the economic field.

TRADE UNION AND BOURGEOIS STATE

From the beginning, the trade union insisted on its autonomy regarding the State, but ended by clashing with it. Two basic reasons explain this result:

1. Dominated by liberalism, the State assumed that it should neither permit the establishment or development of trade unions, since the relations between the agents of production should depend on the free play of economic forces. Since the trade unions interfered with this free play and modified the results, the State held that they should be repressed as conducive to violations of the laws of nature and as a dangerous social element.

2. If in theory this attitude of the State regarding the entrepreneurs and workers seems indisputable, the reality is considerably different. In fact, the isolated workers did not have the same strength as the entrepreneurs and were forced to accept conditions of work as imposed on them. To eliminate or reduce the inequality of their position two possibilities seemed available: organization or recourse to the State. The State forbade the workers to organize and refused to intervene in the economic field so as to not disturb the play of economic forces. The mass of workers, exploited at the hands of the capitalist, looked upon the *laissez faire* and liberal State as bourgeois, that is, as the peculiar creation of the employers to assure their own privileges and as the instrument for the advancement of their own interests. The workers came to believe more and more generally

that the State, by its nature, was the expression of a class and a means for the fulfillment of its own aims. It seemed to them legitimate therefore to oppose the bourgeois State with a state of their own conception, the proletarian state.

The marxist thesis that one of the tragedies of history has been that the State has always been the concern of one class finds its explanation in a very specific historical situation. As always the error consists of drawing a general conclusion from a specific instance.

THE THREE PHASES

In its legal relations with the State, the trade union has evolved through three phases:

1. *Illegality*. — This was a long period. Workers were forbidden to organize in permanent or temporary associations to the end of securing thanks to common action, some change in their conditions of work. Nevertheless workers were allowed to establish mutual aid societies.

2. *Tolerance*. — Workers may form trade unions, according to their own ideas as to how they should function. They may sign collective agreements but which are not recognized by law.

3. *Legal recognition*. — Certain rights are recognized as pertaining to trade unions: property, representation, sue and be sued, protect their professional interests, sign collective contracts, etc. Nevertheless, this legal recognition does not appear everywhere in the same way.

THE PRESENT SCENE

In the countries where collectivist regimes prevail, the trade union is the instrument of the State. Its purpose is not so much to defend the interests of the workers as to guarantee a greater productivity. In the authoritarian regimes the trade union is recognized in public law. In its organization, functioning and purposes, it depends on the will of the State. In democratic countries, the trade unions have a different legal status although all have in common the fact that they are the result of the free initiative of the interested parties, are vital in their operation and play an important role in the national life.
