

## Déclaration de principes sur les droits civils dans le fonctionnarisme

Volume 14, numéro 4, octobre 1959

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022133ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1022133ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

(1959). Déclaration de principes sur les droits civils dans le fonctionnarisme.

*Relations industrielles / Industrial Relations*, 14(4), 598-603.

<https://doi.org/10.7202/1022133ar>

Résumé de l'article

Le 13 avril 1959, l'*American Civil Liberties Union* (170, Fifth Avenue, New York 10. N.Y.) publiait une déclaration de principes sur le droit d'association pour les fonctionnaires, le droit de grève et l'atelier syndical. En voici une traduction.

## INFORMATIONS

### Déclaration de principes sur les droits civils dans le fonctionnarisme

*Le 13 avril 1959, l'American Civil Liberties Union (170, Fifth Avenue, New York 10, N.Y.) publiait une déclaration de principes sur le droit d'association pour les fonctionnaires, le droit de grève et l'atelier syndical. En voici une traduction.*

Le but de cette déclaration est d'analyser les relations entre les libertés civiles et le droit d'association chez les fonctionnaires. Elle ne porte pas sur l'opportunité de ce genre d'association ni n'aborde les aspects politiques ou économiques de la question, à moins que ceux-ci ne constituent des éléments de ces problèmes de liberté civile que nous allons maintenant analyser.

#### 1—LE DROIT D'ASSOCIATION

Les fonctionnaires doivent avoir le droit de créer des syndicats ou d'y adhérer; c'est au moyen de ces organisations ouvrières qu'ils pourront négocier avec leurs officiers supérieurs les termes et conditions de leur emploi et qu'ils pourront réclamer les améliorations d'ordre législatif ou public qu'ils désirent. Les fonctionnaires, tout comme les autres citoyens, ont le droit en matière de liberté civile de protéger leurs intérêts au moyen de l'organisation syndicale.

Cette position va à l'encontre de l'opinion généralement répandue en certains milieux que la liberté d'association peut être limitée en certaines circonstances. Les tenants de cette restriction des libertés soutiennent que le droit qu'ont les fonctionnaires de s'associer peut être limité dans les situations où un conflit de loyauté peut affecter l'accomplissement d'une tâche par un employé. Ceux qui soutiennent cet argument ne réclament pas une prohibition totale du droit d'association. Ils veulent simplement empêcher l'adhésion d'un employé à un groupement qui vraisemblablement est susceptible de rendre impossible l'accomplissement des devoirs de cet employé.

Ces arguments, croyons-nous, sont insuffisants pour priver les fonctionnaires d'un droit aussi fondamental que le droit d'association. Nous reconnaissons que ce qui est impliqué ici est un choix entre certains risques. Mais quand une liberté civile vitale est en jeu, l'abandon d'un droit ne peut être justifié que lorsqu'on a une preuve certaine plutôt que lointaine et théorique qu'il en découlera une atteinte au bien-être ou à la sécurité publique.

Décider qu'un conflit possible d'intérêt existe est très subjectif; il peut prêter à des abus qui peuvent faire obstacle à la liberté d'association en général. A toute fin pratique, le pouvoir de décider ainsi aurait à être confié à de hauts fonctionnaires possédant des degrés de compétence fort inégaux. Permettre qu'une liberté civile aussi essentielle que le droit d'association soit sujette à l'interprétation d'un

seul fonctionnaire est extrêmement dangereux, particulièrement quand telle décision peut dépendre non pas des besoins actuels d'un service public, mais de la popularité ou de l'impopularité du syndicat ou du groupe en question.

Si, en fait, la liberté absolue d'association chez les fonctionnaires en venait à créer des problèmes, la société n'est pas impuissante à les régler. Il est, en premier lieu, d'une importance capitale pour les chefs de département de pouvoir s'assurer la loyauté des employés dans le cas de conflits d'intérêts éventuels. En plus d'avoir à appliquer une discipline appropriée et de pouvoir faire des mutations de personnel en se basant d'une façon objective uniquement sur leur conduite extérieure, les administrateurs doivent, entre autre technique recruter d'une façon rationnelle leurs employés et pouvoir les gagner aux objectifs et aux valeurs du service auquel ils appartiennent et les mettre en face de leurs responsabilités sociales.

Si des mesures semblables sont fermement adoptées, il est peu probable que la santé et la sécurité de la société soient jamais sérieusement en danger. Mais si un certain degré de risque peut subsister, nous estimons qu'il n'est pas plus grand que celui qui se rattache à la plupart des autres attributs d'une société libre. Le droit d'association est un élément trop précieux de cette société pour être mis de côté à cause d'une peur vague au sujet de l'issue de problèmes qui peuvent ne jamais survenir.

#### LE DROIT DE GRÈVE

« L'arme économique qu'est la grève » a longtemps été reconnue comme le moyen principal et légal de promouvoir les intérêts des personnes dans l'entreprise privée. Les prohibitions de l'exercice de la grève ont en général été combattues comme constituant des atteintes à la liberté. La négation du droit de grève est une atteinte à la liberté qu'ont les employés de décider quelles conditions de travail devraient, selon eux, régir leur emploi. Cette décision représente l'opinion des employés qui trouve son expression dans le fait de leur groupement au sein d'un même syndicat. Alors, les prohibitions du droit de grève diminuent les garanties du « Premier Amendement ».

Dans les emplois publics par contre, le droit de grève n'a pas été fermement implanté. Le cliché « vous ne pouvez faire une grève contre le gouvernement » reflète le vague sentiment que la chose publique est trop importante pour supporter quelque interférence. De plus, il existe une croyance répandue à l'effet que les fonctionnaires ne sont pas justifiés de faire la grève parce qu'ils jouissent déjà d'avantages supérieurs dans les domaines de la sécurité d'emploi, des salaires et autres conditions de travail. Cette croyance est très probablement mal fondée parce qu'en fait les fonctionnaires sont fréquemment dépourvus de toute sécurité d'emploi, ils sont souvent insuffisamment payés (un fait dont le public prend progressivement connaissance chez les instituteurs), et ils ont souvent à travailler dans des conditions de beaucoup inférieures à celles que l'on trouve habituellement dans l'entreprise privée. Néanmoins, la croyance générale, si mal informée qu'elle puisse être, a été un facteur dominant dans la détermination des attitudes à l'encontre des grèves de fonctionnaires.

Si l'on veut analyser ce problème de façon réaliste, nous croyons qu'il est nécessaire de le diviser en plusieurs éléments.

D'abord nous notons que les emplois publics adoptent une grande variété de formes dans le monde moderne. Une usine municipale d'asphalte, la fabrique de fertilisant de la « Tennessee Valley Authority », un stadium de football ou un aréna local, la Galerie Nationale, un service de transport, l'agence de tourisme de l'Etat, le jardin botanique municipal, la commission nationale des champs de bataille, le dépotoir du village sont opérés par des fonctionnaires mais ces diverses tâches peuvent ressembler très peu aux modes d'exercice plus traditionnels de la souveraineté.

Deuxièmement, l'expansion de l'activité gouvernementale attire dans les rangs des employés civils plusieurs individus dont les liens avec le service civil peuvent être éphémères et dont les services sont interchangeable avec ceux de personnes dans l'industrie privée. Ainsi, par exemple, les employés de la construction peuvent être employés à certains moments par un contracteur privé et à d'autres, travailler pour les travaux publics sans le plus petit changement de fonction. La représentation du fonctionnaire comme un collet blanc ou comme un spécialiste sans contrepartie ailleurs exige un changement drastique.

Troisièmement, le fait que des inconvénients et des ennuis peuvent résulter d'une grève, en soi et par soi, ne différencie pas les fonctionnaires des employés de l'entreprise privée. La guerre industrielle sous la forme de grève ou de « lockout » est presque invariablement cause de dérangement et constitue parfois un désastre pour des secteurs de la société non immédiatement engagée dans la controverse. Si un malaise public constituait en soi et par soi une justification pour défendre tout arrêt de travail par les fonctionnaires, une semblable défense de faire la grève par les employés privés serait également soutenable en vertu d'un raisonnement semblable. En général, toutefois, la conclusion dans ce pays est que de tels désavantages sont le prix payé pour la liberté exprimée par le droit de grève.

Quatrièmement, il est vrai néanmoins que l'interruption de certains services peut créer un danger public d'une telle ampleur qu'il justifie la restriction de certaines tactiques qui seraient autrement permises. On a dit par exemple, qu'un arrêt de travail par le département des incendies, le corps de police, le service d'aqueduc municipal, ou les employés des grandes commissions gouvernementales pouvait causer une catastrophe. Nous n'avons pas besoin maintenant d'identifier quelles activités gouvernementales sont si importantes que leur arrêt, même momentané, affaiblirait irrémédiablement l'édifice social. Indubitablement de telles activités existent.

Ces énoncés amènent les conclusions suivantes:

*1—une défense absolue de faire la grève par n'importe quel groupe de fonctionnaires n'est pas nécessaire. Seulement une véritable nécessité pourrait justifier l'assujettissement d'une large partie de la population à une restriction non imposée à l'ensemble des citoyens. Le gouvernement s'est constamment immiscé dans les activités autrefois de caractère privé. Une grande expansion du personnel gouvernemental s'est opérée dans les dernières décades, de telle sorte qu'aujourd'hui à peu près 1/6 des travailleurs américains est sur la liste de paie d'un service public. Ces faits nous avertissent que les restrictions abusives du droit de grève peuvent créer une atmosphère de répression aucunement nécessitée par un véritable besoin public.*

2—où le maintien sans interruption des services est essentiel au bien de la société; des restrictions au droit de grève peuvent être à propos, qu'elles soient des mesures législatives ou administratives. Même dans de tels cas toutefois, les restrictions au droit de grève sont pleinement justifiables, mais seulement lorsqu'un mécanisme adéquat gouvernant les relations entre employeurs et employés a été mis en place.

La seconde de ces conclusions demande quelques mots d'explication supplémentaire. Nous avons déjà noté que certains emplois publics non identifiés précisément, exigent d'une façon urgente qu'ils offrent un service ininterrompu. On peut dire la même chose de certains services privés. Dans certains Etats, par exemple, les arrêts de travail par les employés de services d'aqueduc privés sont défendus. En vertu du «Railway Labor Act», les employés des services de chemin de fer et des compagnies aériennes faisant le transport entre les états ne peuvent faire la grève pour une période de 60 jours si le Président décrète que la disparition des services de transport va créer une situation d'urgence. D'après le «Labor Management Relations Act of 1947», les situations d'urgence nationale peuvent être définies par des procédés appropriés et des limites à la liberté des employés d'agir de façon concertée peuvent être imposées. Dans chacune de ces situations, toutefois, on tient compte du problème des employés. Les menaces de grèves sont rares à moins qu'il n'existe de bonne foi certains mécontentements. En aucun cas dans l'entreprise privée le public exige-t-il que les employés continuent à travailler à tout prix et subissent tout simplement leurs griefs. A la place, le public affirme que les désastres sociaux doivent être évités par quelque moyens autres que la guerre économique pour résoudre les controverses employeurs-employés. Ainsi, par exemple, si le Président prévient une grève des cheminots par décret, il doit immédiatement désigner «une commission d'urgence», composée de personnes impartiales et professionnellement compétentes pour étudier le conflit en question et présenter des recommandations en vue de son règlement. De plus, en aucune circonstance où l'Etat intervient dans le droit de grève, les employés ne sont sans défense dans leurs relations journalières avec leurs employeurs. Les conventions collectives définissent leurs droits; la procédure de règlement des griefs est prévue pour le respect des conventions; les négociations par des délégués choisis afin d'obtenir des modifications dans les conventions sont une chose acceptée comme normale.

On doit noter que même dans les emplois privés soumis à un régime particulier, si les mécanismes spéciaux sont incapables d'amener à un accord, il n'y a pas encore interdiction finale de faire la grève. Ceci, à notre avis, rend encore davantage nécessaire que toute interdiction de faire la grève dans le secteur public soit accompagnée de dispositions qui prévoient une autre procédure compensatrice, juste et effective. Plus précisément nous croyons que le déni aux employés civils des libertés dont jouissent généralement les employés du secteur privé, ne peut être justifié que si l'on n'y joint les réserves suivantes:

a) Une procédure efficace de règlement des griefs, y compris, si nécessaire, l'arbitrage comme étape finale pour étudier les griefs originant de prétendues violations par la direction des règlements et normes législatives, ou des conventions qui ont pu être adoptées par les cadres supérieurs et les groupes d'employés en question.

b) La possibilité pour les fonctionnaires agissant de concert et par l'intermé-

diaire de leurs représentants élus de demander la revision des règlements, normes, échelles de salaire et autres conditions d'emploi.

c) Les dispositions pour la nomination d'une commission d'enquête pour s'enquérir des problèmes qui menacent d'affaiblir gravement le moral des employés, pour permettre une étude sérieuse des problèmes qui, en d'autres circonstances, n'auraient été débattus que par voie de la grève et de la négociation.

### 3—L'ATELIER SYNDICAL DANS LE FONCTIONNARISME

Nous avons déjà exposé notre point de vue que l'association en vue de négocier, de promouvoir les intérêts des membres et d'assurer leur protection mutuelle, est une liberté civile partagée aussi bien par les employés du secteur privé que par ceux du secteur public, car elle est un aspect de la liberté d'association. Nous considérons maintenant si l'établissement de l'« atelier syndical » dans un secteur du fonctionnarisme, soulève un problème de liberté civile.

Tout d'abord, nous devons préciser que nous sommes nullement intéressés, dans le contexte présent, à décider si un contrat d'atelier syndical est hypothétiquement désirable ou non. Nous ne cherchons pas à décider si un secteur gouvernemental devrait ou non accorder une clause de sécurité syndicale au syndicat représentant ses employés. Notre question est tout simplement celle-ci: si un corps public accorde une telle clause, les libertés civiles ont-elles été violées?

La loi nationale sur l'atelier syndical dans l'industrie privée est très claire. Le Labor-Management Relations Act, sec. 8 (a) (3) stipule qu'un employeur et un syndicat suffisamment représentatifs peuvent stipuler que tout employé doit se joindre au syndicat comme condition d'emploi. Mais aucun individu ne peut être désavantagé parce qu'il n'appartient pas au syndicat si « l'employé ne pouvait pas y adhérer aux mêmes termes et conditions applicables généralement aux autres membres ou si la carte de membre lui a été refusée ou retirée pour des raisons autres que le non paiement de la cotisation et des frais d'admission ».

A la lumière de ce renforcement statutaire du droit de joindre un syndicat et d'en rester membre sur une base raisonnable et non discriminatoire, l'ACLU a réaffirmé, en 1955, sa position traditionnelle que les clauses d'atelier syndical ne violent pas les libertés civiles. Certes, une personne qui désire un emploi particulier peut comme condition d'emploi, être obligée d'adhérer à un syndicat qu'il n'aurait peut-être pas choisi autrement. En un sens, alors sa liberté de ne pas s'associer a été affaiblie. Néanmoins, un problème plus considérable de liberté d'association peut-être considéré comme l'emportant sur la liberté ainsi diminuée. Plusieurs observateurs qualifiés des relations ouvrières dans ce pays sont d'avis que le choix par les ouvriers de négociateurs pour les représenter va souvent être souvent réduit à néant, à moins que la stabilité du syndicat ne soit assurée en face du roulement de la main-d'oeuvre. Alors, l'atelier syndical peut être regardé comme un moyen de donner aux employés une liberté d'association vraiment efficace.

La recherche d'un équilibre entre le droit d'association du grand nombre et du droit de non-association du petit nombre a amené l'*American Civil Liberty Union* à

conclure que les clauses de sécurité syndicale n'enfreignent pas les principes des libertés civiles.

Nous sommes incapables de discerner dans les emplois publics un élément quelconque qui puisse nous amener à une conclusion différente quant aux employés gouvernementaux, en autant que les principes énoncés dans la présente loi fédérale sont scrupuleusement observés.

Il peut certes exister des cas individuels dans lesquels des actes abusifs peuvent engendrer des problèmes de liberté civile. Puisque, dans la plupart des secteurs gouvernementaux, il n'existe à présent aucun mécanisme pour déterminer les unités appropriées de négociation ou pour certifier le choix que font les employés de leurs représentants, une reconnaissance inappropriée de l'atelier syndical peut fort bien être accordée à une union politiquement favorisée mais qui n'a pas été choisie effectivement par la majorité des employés. Encore plus, le problème d'une alliance entre une union d'employés gouvernementaux et un parti politique peut être envisagé au moins de façon hypothétique; si de telles alliances en venaient à exister, il pourrait en résulter une menace à la liberté individuelle des employés de choisir leur allégeance politique aussi bien que l'intrusion d'un élément de partisanerie dans ce qui devrait, idéalement être des services publics non partisans. Des alliances de cette sorte peuvent aussi conduire inévitablement vers la renaissance de la pratique condamnable des contributions et des services politiques forcés. Ces dangers théoriques semblent nous justifier de rester sur nos gardes, mais ils ne sont pas assez urgents, selon nous, pour justifier le rejet du principe général que l'atelier syndical n'est pas en soi et de soi un danger aux libertés civiles. Si des abus se produisent jamais, ils doivent être combattus comme tout autre abus du pouvoir gouvernemental qui empiètent sur les intérêts que l'ACLU cherche à protéger. Nous savons que quelque trente conventions d'atelier syndical existent au niveau municipal de l'administration et qu'il en existe quelques autres dans le gouvernement national. En aucun cas, à notre connaissance, a-t-on laissé entendre que les syndicats concernés n'aient pas été pleinement représentatifs des ouvriers soumis à la convention, et nous avons été incapable de trouver des alliances politiques inconvenantes qui se soient introduites dans les relations habituelles entre entrepreneurs et employés.

Encore une fois, en terminant cette parti de la discussion, nous tenons à souligner que nous nous abstenons de toute conclusion à l'effet que des conventions d'atelier syndical devraient être signées dans les emplois publics. Elles pourraient fort bien être incompatibles avec les lois du service civil et autres lois en vigueur dans différents secteurs gouvernementaux concernant le choix et l'engagement du personnel. Nous n'émettons aucune opinion que les lois ou politiques présentes doivent être modifiées si elles interdisent les clauses d'atelier syndical dans le secteur public. Nous nous contentons seulement de dire que si telle clause est permise et est en fait introduite, qu'il n'y a pas là matière à inquiétude pour l'ACLU.

En même temps, nous notons qu'en ce domaine, tout comme dans de si nombreux autres secteurs d'activité de l'ACLU, notre organisation doit demeurer en alerte et prête à s'occuper des distortions de principes qui peuvent survenir.