

NOUVELLE LÉGISLATION SUR LES SYNDICATS EN POLOGNE

Adam Łopatka

Le nouveau droit sur les syndicats est contenu dans la loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats¹ ainsi que dans les actes législatifs du Conseil de l'État ou du Gouvernement publiés sur la base de cette loi. Sont restées en vigueur les dispositions antérieures de la Constitution de la République populaire de Pologne concernant les syndicats, ainsi que les normes appropriées du code du travail du 26 juin 1974². La loi du 8 octobre a abrogé par contre (art. 55) la législation précédemment en vigueur réglant directement l'activité des syndicats. La loi a décrété aussi (art. 52), que les enregistrements des syndicats effectués avant la date de son entrée en vigueur perdent leur force obligatoire. Ainsi, tous les syndicats — suspendus dans leur activité depuis le 13 décembre 1981 — ont été dissous par la loi. La loi sert de base à l'organisation, comme cela a été défini, du mouvement syndical polonais à partir de zéro. Le vote de cette loi a commencé une nouvelle étape dans l'histoire de ce mouvement.

Les syndicats jouaient en Pologne populaire un important rôle social. Actuellement croît de nouveau l'importance et l'influence des syndicats, naissant à l'appui de la loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats. La Constitution définit ce rôle de la manière suivante. Elle prévoit avant tout que les syndicats doivent grouper les citoyens en vue de participer activement à la vie sociale, économique et culturelle, qu'ils ont pour but le développement de l'activité des travailleurs. L'art. 85 de la Constitution statue que les syndicats sont une organisation générale participant à la définition et à la réalisation des tâches socio-économiques de développement du pays, qu'ils représentent les intérêts et les droits des travailleurs et qu'ils constituent une école d'activité civique et d'engagement dans l'édification de la société socialiste. La disposition de l'art. 84, al. 3 de la Constitution, relative à l'interdiction de créer des associations et de participer à des associations dont les buts ou l'activité sont incompatibles avec le régime politique et social ou l'ordre légal de la R.P.P., se rapporte également aux syndicats professionnels.

Comment est-on arrivé à voter la loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats ? Quels sont les principaux nouveaux traits du droit en vigueur sur les syndicats ? Comment se situe ce nouveau droit par rapport aux conventions internationales concernant les syndicats, dont la Pologne est partie ? Le présent texte essaie de donner une réponse à ces trois questions.

I

La création et le développement des syndicats en Pologne, de même que dans les autres pays, dérivent de la naissance et de l'évolution de la classe ouvrière. Ils dépendaient aussi strictement des destinées politiques de la nation.

Le mouvement syndical sur les terres polonaises prit naissance au tournant des XIX^e et XX^e siècles. Presque en même temps prirent naissance les syndicats sur les anciens territoires annexés par l'Autriche et par la Russie. Dans les premières années du XX^e siècle furent créés les syndicats polonais sur les anciens territoires annexés par la Prusse. Le mouvement syndical en Pologne jusqu'à la Première Guerre mondiale était désorganisé idéologiquement et selon les territoires annexés.

En Pologne bourgeoise (1918 - 1939) la division du mouvement syndical se maintenait sur le plan idéologique ainsi que sur le plan national. Il existait aussi une différenciation territoriale. Le pourcentage des ouvriers et des employés dans les syndicats était peu important et n'a jamais dépassé 30 % de l'ensemble des salariés. La législation d'alors sur les syndicats favorisait également la division du mouvement syndical.

L'occupant nazi (1939 - 1945) a liquidé les syndicats polonais. Le mot d'ordre de la renaissance du mouvement syndical a été lancé en octobre 1943 par le Parti ouvrier polonais. Des organisations syndicales polonaises clandestines commencèrent également à se former.

Les syndicats ont entrepris une activité légale sur les territoires libérés déjà en été 1944. En novembre 1944 s'est tenu à Lublin le Congrès des Syndicats auquel étaient représentés tous les syndicats existants. Le Congrès a posé les fondements idéaux et organisationnels du mouvement syndical en Pologne populaire. Il s'est prononcé pour rengagement du mouvement syndical en faveur des transformations démocratiques et socialistes de la Pologne et pour l'unité organisa-

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois, cité ci-après : J. des LJ, 1982, n° 32, texte 216.

² J. des L., 1974, n° 24, texte 141.

tionnelle de tout le mouvement syndical polonaise³. Jusqu'en juillet 1949 le mouvement syndical agissait à l'appui des dispositions juridiques datant d'avant 1939 ainsi qu'à l'appui du décret du 6 février 1945 sur la création des conseils d'entreprise⁴. Les dispositions juridiques restrictives à l'égard des syndicats provenant de la période d'entre les deux guerres, n'étaient pas appliquées en Pologne populaire.

Sur l'initiative du II^e Congrès des Syndicats, la Diète a voté le 1^{er} juillet 1949 la loi sur les syndicats, qui était obligatoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 8 octobre 1982. Cette loi garantissait aux ouvriers et aux employés le droit de s'associer librement en syndicats. Elle a aboli toutes les dispositions héritées des pouvoirs capitalistes qui limitaient le droit des ouvriers et des employés à s'associer dans des syndicats, qui soumettaient l'activité des syndicats à la surveillance des autorités administratives et qui ont contribué à rompre l'unité du mouvement syndical. La loi du 1^{er} juillet a transmis au Conseil Central des Syndicats — organe supérieur du mouvement syndical entre les congrès — la conduite du registre des syndicats. Elle ne prévoyait aucune forme de surveillance administrative, judiciaire ou étatique, sur l'activité des syndicats. Elle exprimait la pleine confiance de l'État à l'égard des syndicats. Sous le régime de cette loi a eu lieu un développement dynamique du mouvement syndical. En 1978 les syndicats comptaient 13 392 500 personnes⁵, soit environ 94 % de l'ensemble des travailleurs. Un pourcentage important de retraités appartenait aussi aux syndicats. Simultanément on voit se manifester des faiblesses essentielles de ce mouvement. Se souciant effectivement de la protection et de la réalisation des intérêts individuels des travailleurs, les syndicats sous-estimaient la protection des intérêts collectifs des travailleurs. Des éléments de bureaucratisme apparaissaient également dans le travail de l'appareil syndical. Les syndicats perdaient la confiance des ouvriers et travailleurs⁶.

Dans certains milieux ouvriers, vers la fin des années 70, on préconisait de créer de nouveaux syndicats dits « libres ». Les comités de grève qui dirigeaient les grèves sur le littoral en août 1980 ont avancé en tête de leurs revendications l'acceptation de la création de syndicats

³ Cf. A. Łopatka, *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe. Studium z teorii państwa socjalistycznego [L'État socialiste et les syndicats. Etude de la théorie de l'État socialiste]*, Poznań 1962, p. 27 et suiv.

⁴ J. des L., 1945, n° 8, texte 36 avec les modifications ultérieures.

⁵ Cf. « Rocznik Statystyczny », 1979.

⁶ Cf. le Rapport des travaux de la Commission du C.C. du P.O.U.P. appelée à éclaircir les causes et le cours des conflits sociaux dans l'histoire de la Pologne populaire, « Nowe Drogi », 1983,

indépendants du Conseil Central existant. Le protocole des constatations concernant les propositions et postulats du Comité de Grève Interentreprise avec la Commission Gouvernementale à Szczecin, signé le 30 août 1980, prévoyait que « ... sur la base de l'opinion des experts, pourront être créés des syndicats autogérés qui auront un caractère socialiste conformément à la Constitution de la R.P.P. ... ». L'opinion mentionnée des experts constatait qu'il « ... n'y a pas d'obstacles juridiques à l'enregistrement du syndicat, s'il répond aux principes suivants⁷ : caractère socialiste du syndicat, caractère légal du syndicat, représentativité des intérêts professionnels, sociaux et culturels des syndiqués, le syndicat peut entreprendre des actions (dans des cas extrêmes également des grèves) en cas de violation des intérêts collectifs ou individuels des travailleurs, système démocratique du syndicat ».

Par contre, le protocole de l'accord conclu par la Commission Gouvernementale et le Comité de Grève Interentreprise le 31 août 1980 dans les Chantiers de Gdańsk, constatait entre autres : « On reconnaît comme utile la création de nouveaux syndicats autogérés qui seraient le représentant authentique de la classe ouvrière. On ne conteste pas le droit des travailleurs de rester dans les précédents syndicats et on voit à l'avenir la possibilité d'engager une coopération entre les syndicats »⁸.

A l'appui des décisions susmentionnées, le 10 novembre 1980 fut enregistré le Syndicat Autonome, Autogéré « Solidarité ». L'Union des Syndicats fut dissoute et ses organes ont cessé de fonctionner, y compris le C.C.S. Les syndicats de branche qui, auparavant faisaient partie de l'Union ont créé un organe de coordination. Ont été fondés lesdits syndicats, autonomes, qui avaient également leurs organes de coordination. D'autres syndicats agissaient aussi en dehors des groupements précités du mouvement syndical. Parmi ceux-ci se trouvait l'Union des Enseignants polonais comptant 600 000 membres. En mai 1981 ont été légalisés les syndicats des agriculteurs individuels créant la dite « Solidarité Rurale ». Les syndicats des artisans ainsi que d'autres petits groupes d'entrepreneurs individuels se sont formés. L'enregistrement des syndicats nouvellement créés était effectué au Tribunal de Voïvodie à Varsovie compétent en la matière⁹.

En 1981, l'image du mouvement syndical polonais a radicalement

⁷ *Protocoles des accords de Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie, Statuts du S.A.A. „Solidarité”*. Documents, Warszawa 1980, p. 10.

⁸ *Ibidem*, p. 2.

⁹ L'enregistrement avait lieu sur la base du décret du Conseil de l'État du 13 septembre 1980 relatif à l'enregistrement des syndicats nouvellement créés. *Monitol Polski* [Moniteur Polonais, cité ci-après M.P.], 1980, n° 22, texte 104.

changé. L'unité politique et organisationnelle du mouvement syndical a été brisée, ce qui entraîna son affaiblissement notable. Les prestations sociales réalisées par les syndicats mêmes ont été sensiblement limitées. L'activité syndicale dans le domaine de la satisfaction des besoins culturels des travailleurs et de leurs familles diminua radicalement. L'influence des syndicats sur le façonnement des conditions d'hygiène et de Sécurité du travail a presque disparu. Comme je l'ai mentionné, à côté des syndicats des travailleurs se formèrent les syndicats des agriculteurs individuels, des artisans ainsi que de certains autres petits groupes d'entrepreneurs individuels. Les syndicats, et surtout le S.A.A. « Solidarité », sont devenus les organisateurs des grèves presque incessantes et des dites actions de protestation. Le S.A.A. « Solidarité » cessait progressivement d'être un syndicat, devenant un mouvement social aux buts et activité opposés à la Constitution de la R.P.P.

La loi du 1^{er} juillet 1949 sur les syndicats a cessé d'être une base juridique utile à l'activité du mouvement syndical. C'est pourquoi, déjà le 23 septembre 1980, le Conseil de l'État a adopté une résolution concernant la formation d'un Groupe chargé de l'élaboration du projet d'une nouvelle loi sur les syndicats. Le Groupe se composait des représentants de toutes les orientations du mouvement syndical ainsi que des scientifiques-spécialistes en matière des sciences sociales. Le Groupe a terminé ses travaux en mai 1981. Il a transmis le projet de loi au Conseil de l'État qui, après une mise au point ultérieure a soumis le projet à la Diète. Les travaux de la Diète sur ce projet ont duré jusqu'en décembre 1981. Ensuite, la Diète a modifié certaines dispositions du projet. Enfin, le 8 octobre 1982 la Diète a voté la loi obligatoire sur les syndicats. Avec cette date fut terminée l'étape de l'histoire du mouvement syndical amorcée par la vague des grèves en août 1980. La césure divisant cette étape en deux parties était la proclamation de l'état de siège, le 13 décembre 1981 sur tout le territoire de la R.P.P. et la suspension de l'activité des syndicats. Pourquoi la loi du 8 octobre 1982 a décrété que tous les enregistrements antérieurs des syndicats cessent d'être en vigueur ? Les syndicats de branche, autonomes, les syndicats n'appartenant à aucun groupement n'enfreignaient pourtant pas, par leur activité, la Constitution de la R.P.P. Ce n'est que les syndicats sous le signe de « Solidarité » qui la violaient. La proclamation du Conseil militaire du Salut national du 13 décembre 1981 exprimait la conviction que les syndicats suspendus pourront sous peu, dans l'intérêt des travailleurs, renouveler leur activité statutaire. Pourquoi n'en a-t-il pas été ainsi ? Le député J. Barecki a donné la réponse à cette question dans son intervention au cours de la discussion parlementaire, au nom du Club des députés du Parti ouvrier unifié polonais.

« Les structures syndicales créées après août traînent derrière elles trop de passions pour que l'on puisse édifier sur celles-ci l'avenir du mouvement syndical. Pour le bien de la cause, pour nettoyer — comme on dit — l'avant-terrain, la solution la plus raisonnable est de considérer le mouvement syndical qui s'est façonné après août 1980 comme un chapitre fermé et de reprendre à nouveau une activité syndicale. ...Et c'est l'unique solution qui peut prévenir le retour aux phénomènes négatifs, accompagnant l'évolution du mouvement syndical après août. Ce „ à nouveau ” concerne tous les syndicats. Il est compréhensible que les déformations ne se sont pas manifestées dans toutes les organisations qui agissaient après août. Nous ne devons pas oublier qu'ont été renouvelés ou créés également des syndicats qui ont donné à leur autonomie et autogestion un contenu conforme tant aux intérêts de leurs membres, qu'à l'ordre constitutionnel de l'État. Mais aujourd'hui — continuait le député J. Barecki — lorsqu'il s'agit de l'avenir de la Pologne, de la solution de la plus profonde crise dans notre histoire d'après guerre il faut, traitant tous sur le même pied, créer à tous la possibilité d'un nouveau départ du mouvement syndical, libre du passé, réellement ouvrier dans son contenu et ses formes organisationnelles »¹⁰. « L'ouverture d'une nouvelle page ne signifie pas — a dit J. Barecki — que les syndicats seront construits sur une place déserte. Ils reprendront assurément tout ce qui, dans l'activité des syndicats dans diverses périodes, était ouvrier, constructif, ce qui s'est confirmé dans la vie »¹¹. La loi sur les syndicats — comme l'a souligné J. Barecki au parlement — « crée une chance à tous les syndiqués, sans distinction des organisations auxquelles ils appartenaient. Dans les nouveaux syndicats il y aura place pour les membres de „ Solidarité ”, des syndicats de branche et autonomes. Il y aura place pour les syndiqués, membres du parti et sans-parti de la période d'avant-août, dont des milliers servaient de leur mieux la cause ouvrière. Il y aura une place pour les syndiqués de la période d'après-août qui, dans chacun des syndicats existant alors, se souciaient des questions des travailleurs. On ne demandera à personne d'où vient-il »¹². Le député rapporteur W. Berutowicz a exprimé la conviction que « ...le mouvement syndical qui se développera par la volonté de la classe ouvrière ne reviendra pas aux formes et méthodes ainsi qu'au style de travail qui éveillaient des objections avant août 1980, de même qu'il n'acceptera pas les intentions, les tendances et les actions qui ont poussé nombre de militants et une partie des membres

¹⁰ Rapport sténographié de la 26^e Session de la Diète de la R.P.P. des 8 et 9 septembre 1983, p. 34.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, p. 34 - 35.

du S.A.A. „ Solidarité ” sur des positions de lutte contre l'État socialiste »¹³. Le député rapporteur a exprimé la conviction que le texte de la loi présenté par lui « ...a pour but la pleine garantie des droits des masses travailleuses de s'associer pour défendre leurs intérêts professionnels et sociaux, tout en assurant simultanément les conditions du fonctionnement régulier de l'État et de ses organes »¹⁴ et pour réaliser l'objectif fondamental qu'est le développement général de la société socialiste, le développement des forces créatrices du peuple et de chaque homme et la satisfaction toujours meilleures des besoins des citoyens.

II

La loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats est un acte original. Elle diffère sensiblement de toutes les normalisations polonaises antérieures. Les modèles étrangers étaient également peu utiles dans la formulation du contenu de cette loi. « En égard à la nouveauté du phénomène dans les pays socialistes — a dit le député rapporteur W. Berutowicz — aucune des solutions dans ces pays n'a pu fournir les indications nécessaires, par contre les exemples des États capitalistes n'ont pu être utilisés que dans une faible étendue et cela avec beaucoup de précaution »¹⁵. Du contenu de la loi et, par là même, de son originalité, ont décidé avant tout, comme l'a souligné W. Berutowicz — « ...les postulats des masses laborieuses exprimés dans les accords, surtout dans les protocoles de Szczecin du 30 août 1980 et de Gdańsk du 31 août 1980, ainsi que dans le protocole du 3 septembre 1980 signé par la Commission Gouvernementale et le Comité Interentreprise de Grève dans la mine de houille „ Manifest Lipcowy ” ». Les dispositions de la Constitution de la R.P.P. ont été utiles lors de la formulation du contenu de la loi, surtout celles concernant les principes fondamentaux du régime politique et socio-économique, ainsi que les conventions internationales concernant les syndicats, en particulier les conventions n° 87 et 98 de l'Organisation Internationale du Travail et les pactes internationaux concernant les droits civils et politiques de l'homme ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels.

La législation polonaise d'avant 1939 concernant les syndicats témoignait d'un manque de confiance et d'une malveillance envers les syndicats. La loi du 1^{er} juillet 1949, comme je l'ai évoqué, exprimait,

¹³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

au contraire, une confiance illimitée envers les syndicats. La loi du 8 octobre 1982 est basée sur une confiance limitée de l'État envers les syndicats ainsi que des syndicats envers l'État. Elle ressemble en cette matière au code de la route qui impose de tenir compte du fait que d'autres usagers de la route peuvent ne pas se conformer aux dispositions du code.

Dans les protocoles des accords de 1980 a été fixé le principe que les syndicats doivent être autonomes et autogérés. Il a trouvé une application précise dans la loi du 8 octobre 1982. L'art. 2 de la loi statue que les syndicats sont indépendants des organes de l'administration d'État et économique. Il statue aussi que les syndicats, dans leur activité statutaire, ne sont pas soumis à la surveillance et au contrôle de la part des organes de l'administration d'État. Quant aux organes de l'administration d'État et économique, ils sont tenus de s'abstenir de toutes actions visant à limiter l'autonomie des syndicats ou leur activité conforme au droit. L'indépendance dont il est question, ne concerne pas les rapports entre les syndicats et les organes représentatifs de l'État, surtout de la Diète. Les syndicats, comme toutes autres organisations sociales, sont subordonnées aux lois ¹⁶. Les droits de contrôle envers les syndicats reviennent, dans les cas prévus par la loi du 8 octobre 1982, au Gouvernement et auxiliairement au parquet. Nous avons donc l'indépendance des syndicats de l'administration d'État et économique, qui ne peut être comprise comme indépendance de tous les organes d'État,

La loi considère les syndicats comme un élément important et indispensable du régime politique de la R.P.P.. Elle admet qu'entre l'État et les syndicats interviennent des rapports de partenaires. Autres sont les fonctions sociales de l'État et autres celles des syndicats. Autres sont leurs moyens d'action ainsi que leurs places dans l'ensemble du système politique socialiste. Les syndicats sont en effet non seulement des organisations par lesquelles la classe ouvrière exprime son opinion dans les questions de la vie économique, sociale et culturelle. La classe ouvrière réalise entre autres, par l'intermédiaire des syndicats, son rôle directeur dans la société. C'est pourquoi ils doivent aussi assumer la responsabilité socio-politique pour le sort de la classe ouvrière et de la nation ¹⁷.

L'art., 1 al. 2 de la loi définit précisément en quoi s'exprime l'auto-gestion des syndicats. Elle s'exprime en particulier dans le fait que

¹⁶ Cf. G. Bieniek, J. Broł, Z. Salwa. *Ustawa o związkach zawodowych. komentarz. Interpretacje* [La loi sur les syndicats. commentaire. Interprétations]. Warszawa 1983, pp. 16 -

¹⁷ Cf. A. Łopatka, *op. cit.*, p. 39 et passim.

les syndicats peuvent indépendamment, d'une manière conforme au droit, établir les buts et les programmes de leur activité, qu'ils peuvent adopter les statuts et les autres actes internes concernant l'activité syndicale, qu'ils peuvent définir leurs structures organisationnelles et définir les règles d'élection des directions et autres organes directeurs des syndicats. En vertu de l'art. 3, les statuts des syndicats doivent être conformes à la constitution de la R.P.P. et aux autres lois. Cela signifie, entre autres, que le syndicat reconnaîtra le rôle directeur du P.O.U.P. qui est un parti marxiste-léniniste. Z. Salwa écrit juste à propos que cette reconnaissance résulte de la convergence des objectifs et des intérêts réalisés, et signifie que les syndicats adoptent les principes et les orientations de développement du pays déterminés par le P.O.U.P., que conjointement avec le Parti ils réalisent les directions d'action fixées, visant à satisfaire les intérêts courants et futurs et les aspirations des travailleurs.

Du fait de la reconnaissance par les syndicats du rôle directeur du P.O.U.P. ne résulte pas le droit d'une ingérence directe des organes du parti dans le travail des syndicats, ni leur droit de limiter l'autonomie des syndicats dans un domaine quelconque de leur activité statutaire¹⁸.

Le statut du P.O.U.P. adopté en juillet 1981 par le IX^e Congrès extraordinaire du Parti, définit au pt 35, l'attitude du parti envers les syndicats¹⁹. Le contenu du pt 35 du statut est développé par la résolution de la X^e session plénière du C.C, du P.O.U.P. des 27 - 28 octobre 1982. Cette résolution constate entre autres que les syndicats constituent un chaînon indispensable du système politique socialiste. Sans les syndicats autogérés et indépendants de l'administration d'État et économique, coopérant avec le parti dans la défense des droits et des intérêts de l'ensemble des travailleurs ainsi que dans la défense du régime socialiste, il serait impossible d'assurer la démocratie et l'efficacité du régime socio-politique en Pologne²⁰. La résolution citée déclare que le P.O.U.P. appuiera ses rapports avec les syndicats sur les principes suivants :

— les membres du parti et ses organes reconnaissent et protègent l'indépendance des syndicats de l'administration d'État et économique,

— entre les organisations et les organes du parti et les syndicats il n'y a pas de rapports de subordination ni de suprématie : leur tâche commune est de créer des plans de coopération dans la solution des questions décidant des conditions de travail et de vie des personnels.

¹⁸ Cf. G. Bieniek, J. Brol, Z. Salwa, op. cit., pp. 22-23.

¹⁹ IX^e Congrès Extraordinaire du P.O.U.P. 14 - 20 juillet 1981. Documents et matériaux fondamentaux, Warszawa 1981, p. 189.

²⁰ Point de vue concernant la renaissance des syndicats, « Nowe Drogi », 1982, X^e Session plénière du C.C. du P.O.U.P., pp. 138- 139.

Dans le rapport du Bureau Politique du C.C. du P.O.U.P. à sa XII session plénière, on constate que « ...Le Parti appuie ses rapports avec les syndicats non pas sur le principe d'une supériorité organisationnelle formelle » Le parti et les syndicats doivent respecter leurs particularités organisationnelles et les particularités des fonctions dans le régime politique du pays. « Is s'agit en effet — lisons-nous dans ce rapport — que la réalisation des objectifs du socialisme reconnus en commun, des intérêts de la classe ouvrière et de l'ensemble des travailleurs aussi bien de la part du parti que des syndicats, s'opère par des méthodes qui leurs sont propres, et qui répondent à leur rôle dans le système politico-social du pays »²¹ ;

— on recommande aux secrétaires des comités d'entreprise, des cellules de base, des cellules de section du P.O.U.P., de ne pas joindre les fonctions électives de direction dans les organisations et organes du parti avec les fonctions de direction dans les organisations et organes syndicaux ;

— les résolutions du parti dans les questions faisant également l'objet de l'activité des syndicats doivent prendre en considération leurs opinions²³.

La loi exclue donc la possibilité d'existence de syndicats qui ne reconnaîtraient pas le rôle directeur du P.O.U.P., qui manifesteraient une hostilité au régime socialiste, que ce soit ouvertement ou sous le cryptonyme de ladite « neutralité syndicale ».

La loi définit la fonction des syndicats dans le régime politique du pays : la fonction de représenter et de défendre les intérêts économiques, sociaux et culturels des travailleurs et de leurs familles (art. 5 et art. 6, al. 1), la fonction d'organiser les travailleurs en vue de participer à l'élaboration et à la réalisation des tâches du développement socio-économique du pays (art. 6, al. 2) ainsi que la fonction éducative en faveur de la formation de l'éthique professionnelle, du respect des règles de la vie en société et de l'enrichissement culturel des travailleurs et de leurs familles (art. 7).

La réalisation harmonieuse des fonctions suscitées définit la place des syndicats dans le régime politique socialiste du pays. Aucune autre organisation ne peut remplacer efficacement les syndicats dans la réalisation de ces fonctions. Entre les fonctions mentionnées il existe pourtant

²¹ Problèmes clés de la situation socio-politique et direction d'action du Parti. Rapport du Bureau Politique du C.C. du P.O.U.P., prononcé par J. Czyrek, Trybuna Ludu » du 1^{er} juin 1983.

²² *Ibidem*.

²³ *Point de vue concernant la renaissance des syndicats*, « Nowe Drogi », 1982, X^e Session plénière du C.C. du P.O.U.P., p. 139.

une certaine hiérarchie : la place principale échoit à la fonction de représentation et de défense des intérêts. La réalisation de cette fonction est le but essentiel des syndicats. Cela concerne tous les intérêts des travailleurs — perspectifs et courants, réalisés dans l'établissement de travail, le lieu de résidence, dans la commune, la voïvodie, à l'échelle nationale ainsi que sur l'arène internationale (art. 8). Les syndicats représentent les intérêts des travailleurs dans les conditions où le pouvoir d'État appartient au peuple travailleur. Il est indispensable de hiérarchiser et d'harmoniser les intérêts. Il faut que la réalisation de certains intérêts passe avant les autres, moins importants dans le temps et les circonstances donnés. Entre l'État socialiste et les syndicats il n'a y pas de contradiction, au contraire, il existe une unité dans la représentation des intérêts fondamentaux de classes et nationaux. Néanmoins, comme l'a démontrée l'expérience polonaise, des conflits sont possibles et même parfois inévitables, entre les syndicats et l'administration économique ou d'État. Ce ne sont pas des conflits entre l'État en tant qu'ensemble et les syndicats, mais entre certains chaînons de l'appareil d'État ou économique et les syndicats. L'expérience a prouvé qu'un mécanisme légal est nécessaire pour régler de tels conflits, conformément à la constitution en vigueur, au profit des intérêts des travailleurs, des syndicats et de l'État.

Les litiges individuels découlant du rapport de travail sont tranchés par les organes compétents. Le travailleur intéressé a le droit de bénéficier d'une aide de la part des syndicats. En cette matière, les syndicats polonais ont une pratique de procédure affermie et bien élaborée. Il en est autrement en ce qui concerne les litiges collectifs. Les dispositions de la loi en cette matière (articles 33 - 54) ont un caractère novateur.

En cas de litige collectif, les organes compétents des syndicats ainsi que de l'administration sont tenus d'engager sans délai des négociations : visant à résoudre le litige. C'est la première étape obligatoire de procédure.

Si ces négociations n'aboutissent pas à résoudre le litige, chacune des parties peut demander l'ouverture d'une procédure de conciliation. La loi (art. 34). règle le mode de procédure de conciliation.

Si l'accord n'a pas été atteint dans la procédure de conciliation, les parties au litige sont tenues de le soumettre à la décision du collège de l'Arbitrage social auprès de la Cour Suprême — au cas où le litige concerne plus d'un établissement. Le conflit d'entreprise, par contre, est soumis devant le collège d'arbitrage social auprès du tribunal régional du travail et d'assurances sociales. Si aucune des parties avant

de soumettre le litige à la solution du collège n'en décide autrement, la décision du collège lie les parties (art. 35, al. 5).

Ce n'est qu'après l'épuisement de cette procédure, excepté les cas où la décision du collège n'est pas réalisée, que la grève peut être déclarée. La grève est un moyen définitif. Elle consiste en un arrêt volontaire, collectif du travail par les travailleurs, dans le but de défendre les intérêts économiques et sociaux du groupe donné de travailleurs. Par contre, la grève à but politique est inadmissible. La grève est également inadmissible, si la solution des litiges individuels existants est possible par voie de décision de l'organe examinant les différends concernant les prétentions des travailleurs. La loi précise quel organe du syndicat, et après l'accomplissement de quelles conditions, peut déclarer la grève. Elle définit aussi les droits des grévistes et leurs obligations, ainsi que les droits des travailleurs qui ne participent pas à la grève. La loi définit les catégories des travailleurs qui n'ont pas le droit de grève. Il est également interdit de faire la grève dans les établissements de travail situés sur le territoire où a été déclaré l'état de cataclysme — à compter de la date de sa déclaration.

La loi admet également la notion de grève d'avertissement qui peut précéder la grève. La grève d'avertissement (art. 42) doit se limiter à une période nécessaire et ne peut durer plus de deux heures.

Pendant la grève organisée conformément à la loi, le travailleur garde le droit aux prestations des assurances sociales ainsi qu'aux autres droits du rapport de travail, à l'exception du droit à la rémunération pour le travail. Les syndicats peuvent par contre créer un fonds de grève et décident de son utilisation. Aux travailleurs qui ne participent pas à la grève et qui, à cause de celle-ci ont été empêchés d'exécuter leur travail, l'établissement de travail est tenu de payer l'équivalent de la rémunération perdue.

Les régulations ci-dessus concernant la grève réalisent les accords contenus dans le protocole de Gdańsk du 31 août 1980. Ce protocole proclame : « Le droit à la grève sera garanti dans la loi sur les syndicats. La loi doit définir les conditions de déclaration et d'organisation de la grève, les méthodes de solution des affaires litigieuses et la responsabilité pour violation du droit » Celui qui dirige une grève organisée à l'encontre des dispositions de la loi sur les syndicats (grève sauvage) est passible d'une peine de privation de liberté allant jusqu'à un an, de limitation de liberté ou d'une amende jusqu'à 500 000 zlotys.

Les dispositions de la loi limitant l'activité de grève sont des conclusions tirées de la situation régnant dans la période d'automne 1980

²⁴ *Protocoles des accords...*, p. 3.

jusqu'au 13 décembre 1981. Comme l'a déclaré W. Jaruzelski le 13 décembre 1983 : « Les grèves, les préparatifs de grève, les actions de protestation, sont devenus une norme »²⁵. On y engageait même la jeunesse scolaire, on occupait les immeubles publics.

La R.P.P. est aujourd'hui l'unique pays socialiste possédant une réglementation universelle et réaliste de solution des litiges collectifs dans les établissements de travail.

Un trait essentiel de la loi est qu'elle prévoit le contrôle judiciaire sur l'activité des syndicats. Le législateur y a été incité par la triste expérience de la période août 1980 — décembre 1981. Il s'est avéré que certaines fractions du mouvement syndical ont été engagées dans une activité politique contraire à la constitution et contraire aux statuts des syndicats. Afin de se préserver à l'avenir des éventuelles dégénérescences dans le mouvement syndical, la loi prévoit le contrôle judiciaire préliminaire et consécutif²⁶.

Le contrôle préliminaire consiste en ce que chaque syndicat doit solliciter son enregistrement. Il acquiert en effet la personnalité juridique et le droit d'agir, le jour de son enregistrement. Le tribunal a l'obligation de refuser l'enregistrement, si le contenu des statuts indiquent que l'organisation n'est pas un syndicat dans l'esprit de la loi ou lorsque les dispositions des statuts ne sont pas conformes aux dispositions de la loi. L'organe compétent du syndicat déjà enregistré a le devoir d'informer sans délai le tribunal des modifications des statuts. Les précédents statuts restent en vigueur jusqu'au moment de la prise de la décision sur l'inscription au registre des modifications des statuts, à l'exception des dispositions ou décisions du syndicat qui ont été adoptées sur la base des nouveaux statuts au moment de leur vote, si elles ne sont pas contraires au droit.

Le Tribunal de Voïvodie à Varsovie, en cas de constatation que l'organe donné du syndicat mène une activité manifestement contraire à la loi, fixe un délai de trois mois d'adaptation de l'activité de cet organe au droit en vigueur. Le Tribunal introduit la procédure sur requête du Procureur Général de la R.P.P. Si le délai de trois mois expire sans effet, le Tribunal dispose de mesures d'action efficaces :

- il peut prononcer une peine d'amende jusqu'à 50 000 zlotys infligée individuellement aux membres de l'organe syndical donné,
- il peut demander aux autorités compétentes du syndicat d'or-

²⁵ W. Jaruzelski, *Allocutions 1981 - 1982*, Warszawa 1983, p. 213.

²⁶ Ces affaires sont réglées en détail par l'Ordonnance du Conseil des Ministres du 15 octobre 1982 relative à la procédure concernant l'enregistrement des syndicats, J. des L., 1982, n° 34, texte 225.

ganiser, dans un délai déterminé, de nouvelles élections à l'organe donné du syndicat, sous peine de suspension de l'activité de cet organe.

Lorsque ces mesures s'avéreront inefficaces, ou lorsque le syndicat mène une activité contraire à la Constitution de la R.P.P. et aux autres lois, le Tribunal de Voïvodie à Varsovie, sur requête du Procureur Général de la R.P.P., a l'obligation de prononcer la radiation du syndicat donné du registre des syndicats. Le syndicat radié du registre des syndicats est tenu de cesser immédiatement son activité et, au plus tard dans un délai de trois mois à compter de la date où la décision sur la radiation du registre est passée en force de chose jugée, d'accomplir sa liquidation, suivant le mode prévu dans les statuts.

A des fins d'ordre, et non pas de sanction, le Tribunal a le devoir de radier le syndicat du registre, lorsqu'une résolution a été adoptée, d'une manière prévue dans les statuts, sur la dissolution du syndicat et aussi lorsque le nombre des membres du syndicat se maintiendra au-dessous de 50 personnes pendant plus de trois mois. L'organe syndical compétent a le devoir d'informer sans délai le tribunal des circonstances susmentionnées.

Le Tribunal de Voïvodie à Varsovie, examinant les affaires susmentionnées, applique d'une manière conforme les dispositions du code de procédure civile sur la procédure gracieuse. Ces affaires doivent être examinées sans délai, cependant pas plus tard que dans le cours d'un mois à compter de la déposition de la requête. Les décisions du Tribunal sont susceptibles de recours devant la Cour Suprême.

Les droits du Tribunal, examinés plus haut, concernent respectivement les associations et organisations intersyndicales.

Les moyens de contrôle de la légalité d'action des syndicats donnent une garantie suffisante à l'État. Ils ne portent pas non plus atteinte en aucune mesure à l'autonomie et l'autogestion des syndicats. Ils sont par contre un moyen efficace contre les éventuelles dégénéralions dans le mouvement syndical.

III

Dans toutes les phases des travaux sur le projet de la loi sur les syndicats, on attachait une grande importance à sa pleine conformité avec les conventions internationales, dont la Pologne est partie et qui concernent les syndicats. Il s'agissait surtout du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre

1986²⁷, qui, dans l'art. 8 prévoit le droit de chacun à créer avec d'autres personnes un syndicat, le droit des syndicats à fonder des fédérations ou confédérations nationales ainsi que leur droit à accéder aux organisations syndicales internationales, le droit des syndicats au libre exercice de leur activité sans autres limitations que celles établies par la loi, ainsi que le droit à la grève réalisé conformément aux lois du pays donné. Cela concernait également la convention de l'O.I.T. n° 87 du 9 juillet 1948²⁸ ainsi que la convention de l'O.I.T. n° 98, ratifiée par la Pologne le 13 décembre 1956²⁹. L'expression de ce souci était le fait que le Gouvernement de la R.P.P. s'est adressé à l'O.I.T., lui demandant d'exprimer son opinion quant à la conformité du projet avec les conventions de l'O.I.T. Les experts de l'O.I.T. ont envoyé des remarques au projet qui ont été presque entièrement prises en considération dans la version définitive du projet de loi. Le député rapporteur W. Berutowicz a dit que ces remarques n'ont pas contesté les principes fondamentaux, ni la base des régulations prévues dans le projet. Il a affirmé que toutes les remarques basées sur le contenu des conventions internationales ont été prises en considération par la Diète ³⁰. N'ont pas été prises en considération uniquement les remarques des experts de l'O.I.T. non basées directement sur le contenu des conventions, mais sur la jurisprudence des organes de contrôle de l'O.I.T. concernant l'art. 53, al. 4. Cet article est une disposition transitoire. Il prévoit que dans la période transitoire jusqu'au 31 décembre 1984 une seule organisation syndicale peut agir dans l'établissement de travail. Allant cependant au devant des remarques des experts de l'O.I.T., l'art. 53, al. 5 prévoit que le Conseil de l'État peut raccourcir ce délai. Dans ce même article (al. 6) on a prévu que le Conseil de l'État, dans une période de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, après consultation avec les syndicats, appréciera le déroulement de la réalisation de la loi et, en cas de besoin, prendra l'initiative de son changement.

Toutes les limitations de la liberté syndicale, peu nombreuses d'ailleurs, sont citées dans la loi même, comme l'exigent les conventions internationales mentionnées. Ce sont des limitations nécessaires dans la société démocratique pour garantir la sécurité nationale, l'ordre public et la protection des droits et des libertés d'autres personnes.

²⁷ Le Pacte a été publié, après sa ratification par la R.P.P., dans le J. des L., 1977, n° 38, texte 169.

²⁸ La convention n° 87 a été publiée, après sa ratification par la Pologne, dans le J. des L., 1958, n° 29, texte 126.

²⁹ La convention a été publiée dans le J. des L., 1958, n° 29, texte 125.

³⁰ Rapport sténographique de la 26^e Session de la Diète..., pp. 17 - 18.

IV

Le vote et l'introduction de la loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats est un important symptôme de la réalisation de la thèse de W. Jaruzelski qui, le 13 décembre 1981, a dit entre autres : « Tout comme il n'y a pas de retour en arrière du socialisme, il n'y a pas non plus de retour aux méthodes et pratiques erronées d'avant août 1980. Les mesures entreprises aujourd'hui servent à maintenir les prémisses fondamentales de la protection socialiste. Toutes les importantes réformes seront continuées dans des conditions d'ordre, de discussion objective et de discipline »³¹. La loi a réformé profondément et démocratiquement le mouvement syndical. Elle a pris en considération les expériences de près de quarante ans de développement de la Pologne populaire, affermissant ce qu'il y avait de positif dans ces expériences et rejetant les dénaturations. Sur la base de cette loi ont été créées, jusqu'à la fin de 1983, une quinzaine de milliers d'organisations syndicales d'entreprise, groupant environ 30 % de l'ensemble des travailleurs dans ces entreprises. Plus de 30 fédérations nationales ont également été créées. Les syndicats ont déjà noué les premiers contacts avec des organisations syndicales démocratiques internationales, ainsi qu'avec des organisations syndicales de certains autres pays. Il en est ainsi malgré le boycottage du nouveau mouvement syndical par une partie des activistes de l'ex S.A.A. « Solidarité ». La loi du 8 octobre 1982 sur les syndicats a repoussé les tendances lancées par Tex S.A.A. « Solidarité » visant à englober par l'activité syndicale les groupes de la population qui, bien qu'appartenant aux masses laborieuses des villes et de la campagne, ne sont pas des travailleurs. Il y a en Pologne une tradition affermie, qu'il existe seulement des syndicats de travailleurs. Les agriculteurs individuels et les artisans ont leurs propres organisations qui leur permettent de participer à la vie sociale et économique du pays et de protéger leurs intérêts professionnels justifiés. Simultanément avec l'adoption de la loi sur les syndicats, la Diète a voté la loi sur les organisations socio-professionnelles des agriculteurs. Cette loi prend en considération non seulement le fait des expériences négatives de l'activité des syndicats des agriculteurs individuels de 1981 sous le signe de « Solidarité », mais à agriculture individuelle développée — a dit le député rapporteur aussi les expériences d'autres pays. « Dans aucun pays au monde B. Strużek — il n'y a pas de syndicats des agriculteurs »³²

Aucune organisation n'est pas en état de remplacer les syndicats dans-

³¹ W. Jaruzelski, op. cit., p. 219.

³² Rapport sténographié de la 26^e Session de la Diète..., p. 20.

l'accomplissement des fonctions qui leur sont propres. Mais les syndicats également ne sont pas en état de remplacer d'autres organisations dans l'exercice des fonctions qui leur sont propres et cela n'est pas souhaitable du point de vue des intérêts nationaux.