

³ Conférence internationale du Travail, 69e session, 1983, rapport III (partie 4A), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 214-218. Voir également ci-après chap. 4.

⁴ L'article 10 du Règlement dispose:

"Saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants."

⁵ Les dispositions de la Constitution concernant les commissions d'enquête figurent aux articles 26 à 29 et 31 à 34 de la Constitution de l'OIT. Ces articles sont reproduits à l'annexe II. Voir également chap. 10, paragr. 451-453.

CHAPITRE 2

PROCEDURE SUIVIE PAR LA COMMISSION

Première session

18. La commission a tenu sa première session à Genève les 25 et 26 novembre 1985.

19. Au commencement de la session, les membres de la commission ont fait une déclaration solennelle, en présence de M. Francis Blanchard, Directeur général du Bureau international du Travail, par laquelle ils se sont engagés à exercer leurs devoirs et attributions en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience.

20. La commission a noté que la décision du Conseil d'administration du Bureau international du Travail de renvoyer le cas à une commission d'enquête avait été prise en vertu de l'article 10 du Règlement concernant l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, au cours de l'examen de la réclamation présentée par la Fédération syndicale mondiale. La commission était par conséquent appelée à examiner, conformément aux articles 26 à 28 de la Constitution, les questions soulevées dans ladite réclamation.

21. La commission a pris note des informations et de la documentation soumises au sujet de la réclamation précitée. Elle a pris une série de décisions concernant des dispositions d'ordre procédural pour l'examen des questions en cause.

22. La commission a été avisée de ce qu'un certain nombre de communications fournissant des informations sur des questions en rapport avec son enquête avaient été adressées récemment au Bureau international du Travail par des personnes et par des organisations en République fédérale d'Allemagne. Elle a décidé de prendre en considération ces communications et d'en transmettre copie au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et à la Fédération syndicale mondiale pour qu'ils en soient informés et qu'ils puissent formuler à leur sujet toutes les observations qu'ils désireraient présenter à la commission. Plusieurs autres communications adressées au Bureau international du Travail faisaient état de la situation de personnes occupées dans le secteur privé. La commission a décidé de ne pas tenir compte de ces communications, étant donné que la réclamation présentée par la Fédération syndicale mondiale et, par conséquent,

l'enquête que la commission était appelée à effectuer portaient sur les personnes occupées dans le secteur public.

23. La commission a décidé d'offrir à la Fédération syndicale mondiale la possibilité de soumettre des informations et des observations supplémentaires. Elle a invité cette organisation à envoyer ces informations et observations pour le 31 janvier 1986.

24. En vertu de l'article 27 de la Constitution de l'OIT, chacun des Etats Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la question soumise à une commission d'enquête, s'engage à mettre à la disposition de la commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de l'enquête. Gardant à l'esprit que le présent cas porte sur l'emploi dans le service public, la commission a décidé d'inviter les gouvernements des pays limitrophes de la République fédérale d'Allemagne (à savoir l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République démocratique allemande, la Suisse et la Tchécoslovaquie) à lui communiquer de telles informations.

25. Une invitation à fournir des informations à la commission a également été adressée à plusieurs organisations jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, à savoir la Confédération internationale des syndicats libres, la Confédération mondiale du travail et l'Organisation internationale des employeurs. Une invitation analogue a été adressée aux organisations suivantes en République fédérale d'Allemagne: Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (Confédération allemande des associations d'employeurs), Deutscher Gewerkschaftsbund (Confédération allemande des syndicats), Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (Syndicat des agents des chemins de fer d'Allemagne), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Syndicat des travailleurs de l'enseignement et de la recherche), Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Syndicat des travailleurs des services publics, des transports et des communications), Deutsche Postgewerkschaft (Syndicat allemand des agents de la poste), Deutscher Beamtenbund (Fédération allemande des fonctionnaires), Verband Bildung und Erziehung (Association de la formation et de l'enseignement), Deutscher Lehrerverband (Association allemande des enseignants).

26. La commission a invité les gouvernements et organisations susmentionnés à lui soumettre toute information pour le 31 janvier 1986. Elle leur a indiqué que ces informations seraient transmises au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et à la Fédération syndicale mondiale.

27. La commission a informé le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne que les informations et observations supplémentaires qu'il désirerait soumettre devraient être communiquées pour le 15 mars 1986.

28. La commission a décidé de tenir sa deuxième session à Genève, du 14 au 25 avril 1986, et de procéder à l'audition de témoins

pendant cette session. Elle a adopté des règles pour l'audition des témoins et les a communiquées au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et de la Fédération syndicale mondiale¹.

29. La commission a invité le gouvernement à soumettre, pour le 31 janvier 1986, les noms et la qualité des témoins qu'il souhaiterait produire devant la commission à sa deuxième session. Elle a indiqué qu'elle aimerait entendre le témoignage de personnes qualifiées pour parler de la situation concernant les questions faisant l'objet de l'enquête, tant au niveau fédéral qu'à celui des Länder. Elle a également informé le gouvernement qu'elle aimerait entendre le témoignage d'un représentant de la Confédération allemande des syndicats ainsi que de témoins qui comparaitraient au nom de certaines organisations de personnes occupées dans le secteur public, telles que fonctionnaires de l'administration publique, enseignants et personnel des postes. La commission a invité le gouvernement à consulter les organisations en question et à prendre les mesures nécessaires pour assurer la présence de tels témoins.

30. De même, la commission a invité la Fédération syndicale mondiale à soumettre, pour le 31 janvier 1986, les noms et la qualité des témoins qu'elle souhaitait produire devant la commission à sa deuxième session, et à lui indiquer brièvement les points sur lesquels elle aimerait que chacune de ces personnes apporte son témoignage. La commission a précisé qu'elle déciderait, au vu de ces indications, si elle entendrait les témoins en question. Elle a prié l'organisation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la présence de ces témoins.

31. La commission a prié le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne de veiller à ce que rien ne fasse obstacle à la comparution des personnes désignées comme témoins ou des personnes que la commission souhaitait entendre. Elle a aussi demandé au gouvernement l'assurance que tous les témoins seraient pleinement protégés contre toute sanction ou tout préjudice du fait de leur présence ou de leur témoignage devant la commission.

32. La commission a autorisé son président à traiter en son nom les questions de procédure qui pourraient se poser entre les sessions, avec la possibilité de consulter les autres membres chaque fois qu'il le jugerait nécessaire.

Communications relatives à des questions de procédure reçues à la suite de la première session

33. Le président de la commission a reçu du Dr Winfrid Haase, représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, une lettre datée du 31 janvier 1986 qui se lit comme suit:

Je vous remercie de votre lettre du 27 novembre 1985 nous communiquant les résultats de la première session de la commission d'enquête.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne saisit l'occasion, au commencement de l'enquête, de souligner à nouveau qu'il appuie pleinement les objectifs de l'Organisation internationale du Travail et qu'il reconnaît ses procédures de contrôle pour l'application des normes de l'OIT par les Etats Membres. Il apportera sa contribution à ce que, également, la présente procédure se déroule conformément aux dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a pris connaissance avec grand intérêt du contenu de votre lettre précitée du 27 novembre 1985. Certaines questions fondamentales en ont résulté et les décisions qui seront prises à leur sujet seront, de l'avis du gouvernement fédéral, d'une importance considérable pour les phases ultérieures de la procédure.

I.

Lorsque le Conseil d'administration a décidé le 3 juin 1985 de renvoyer la question à une commission d'enquête, sa décision se fondait sur la réclamation de la Fédération syndicale mondiale et sur le rapport du comité qui avait examiné la réclamation. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne considère que l'objet de la présente procédure d'enquête est ainsi également déterminé. Le gouvernement fédéral juge qu'il est problématique d'élargir continuellement l'enquête à des cas nouveaux soumis non pas par l'entité qui a antérieurement présenté la réclamation, mais par des particuliers ou par des organisations qui ne sont pas habilités à déposer une plainte.

A cela s'ajoute le fait qu'à nouveau - comme cela a déjà été le cas dans la procédure d'examen de la réclamation - quelques-uns des nouveaux cas communiqués n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement définitif et que, dans aucun des cas, il n'y a de décision finale de la Cour constitutionnelle fédérale. Le représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au Conseil d'administration avait déjà appelé l'attention sur ce fait, le 3 juin 1985, en relation avec des cas alors pertinents. Il avait à ce propos soulevé la question de savoir si et dans quelle mesure on pouvait juger de la pratique d'un Etat quant à l'application d'une convention tant que le Tribunal national suprême n'avait pas statué sur les cas mentionnés.

II.

Dans votre lettre, vous avez invité le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à communiquer, pour le 31 janvier 1986, les noms et la qualité des personnes dont il souhaiterait que le témoignage soit entendu par la commission à sa deuxième session. Ailleurs dans la lettre, mention est faite, en termes généraux, des questions qui font l'objet de la présente enquête. Pour mieux qualifier ces questions, il est également indiqué que la commission recherche des informations de source autorisée sur la situation au niveau fédéral et à celui des Länder. Dans les règles pour l'audition des témoins qui ont été transmises, il est indiqué que des informations et des déclarations ne pourraient être présentées que pour fournir à la commission des données de fait portant sur les points qu'elle est chargée d'examiner.

Le gouvernement fédéral est préoccupé par l'idée de ne pas être en mesure d'apporter une réponse appropriée à la demande contenue dans votre lettre tant que des détails sur les thèmes concrets qui feront l'objet de questions ne seront pas disponibles. Lorsque, le 3 juin 1985, le Conseil d'administration a examiné la réclamation, tous les intervenants avaient souligné que la question sous examen était extrêmement complexe et nécessitait une étude approfondie. C'est précisément la reconnaissance de ce fait qui a amené le Conseil d'administration à décider de ne pas considérer comme suffisant le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation et de renvoyer la question à une commission d'enquête. Le gouvernement fédéral a souscrit à cette décision et a constamment souligné sa volonté de dialogue.

Pour un dialogue fructueux, il serait, par conséquent, utile de connaître les questions concernant le cas que la commission souhaite traiter. Il serait en outre important de savoir si la commission voudra plutôt examiner des cas concrets ou la pratique générale. La réponse à ces questions déterminera s'il y a lieu de désigner des témoins qui feront une déposition sur des cas particuliers, ou sur la pratique en matière de nominations ou bien en tant qu'experts en ce qui concerne la situation juridique.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne estime que la session qui sera consacrée à l'audition de témoins devrait porter plutôt sur des questions de droit que sur des questions de fait. En ce qui concerne les questions de fait, le gouvernement fédéral se réfère avant tout aux faits établis par les tribunaux indépendants qui n'ont été mis en doute par aucune des parties intéressées. Les lois, ordonnances et directives ainsi que les décisions des plus hautes instances judiciaires en République fédérale d'Allemagne sont également connues. La pratique juridique, telle qu'elle ressort de ces décisions judiciaires, n'est pas contestée par le gouvernement fédéral.

De l'avis du gouvernement fédéral, les questions de droit à examiner portent sur les domaines suivants:

1. Applicabilité de la convention no 111 au service public, en particulier à la situation des fonctionnaires caractérisée par une obligation spéciale de fidélité. A la séance du Conseil d'administration du 3 juin 1985, outre le représentant du gouvernement fédéral, les porte-parole du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs ont également relevé qu'il s'agit là d'une des questions fondamentales concernant la convention no 111.

2. Applicabilité de la convention no 111 en ce qui concerne la portée de la protection (les mesures prises par la République fédérale d'Allemagne ne constituent pas une discrimination fondée sur l'opinion politique).

3. Interprétation de l'article 1, paragraphe 2, de la convention no 111; si les fonctionnaires sont visés par la convention, il devrait être tenu compte de l'obligation spéciale de fidélité au moins dans l'interprétation de cette clause d'exception.

4. Interprétation de l'article 4 de la convention no 111.

III.

Une autre question du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concerne le rôle qui revient, dans la présente procédure d'enquête, à l'entité qui a déclenché la procédure de réclamation précédente. Ici, nous avons eu l'impression que, dans la présente enquête, l'entité qui a présenté la réclamation antérieure se verra conférer les droits et les attributions correspondant à ceux d'un plaignant (présence d'un représentant lors de l'audition, droit de produire des témoins, etc.).

Conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT, une procédure de plainte pourra être engagée:

- par un Etat Membre de l'OIT (art. 26, paragr. 1);
- par le Conseil d'administration d'office (art. 26, paragr. 4);
- par le Conseil d'administration sur la plainte d'un délégué à la Conférence (art. 26, paragr. 4).

Dans la présente affaire, la procédure a été engagée par le Conseil d'administration d'office.

Le gouvernement fédéral ne voit pas d'objection à ce que des indications utiles pour l'appréciation des questions en cause soient fournies par tous les milieux compétents. Ceci inclut

certainement aussi des informations communiquées par des organisations de travailleurs qui jouent un rôle au niveau de l'OIT.

Il n'existe cependant aucune disposition prévoyant qu'une organisation professionnelle de travailleurs, dont les droits en matière de procédures de contrôle sont expressément définis dans les seuls cas de réclamations présentées au titre de l'article 24 de la Constitution, est habilitée à déposer une plainte et, par voie de conséquence, à jouer un rôle analogue à celui d'un plaignant. Dans le présent cas, le Conseil d'administration a décidé à juste titre que la commission déterminerait sa procédure "conformément aux dispositions de la Constitution". Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne considère qu'il n'est pas compatible avec la Constitution de l'OIT de permettre à une organisation professionnelle d'agir en qualité de plaignant, en dehors des fonctions que le Conseil d'administration doit remplir d'office.

IV.

Le gouvernement fédéral a déjà indiqué qu'à son avis il aurait été préférable de connaître les questions particulières que la commission désire examiner. A titre provisoire, et compte tenu des réserves déjà exprimées, plusieurs personnes sont désignées ci-après qui peuvent fournir des informations détaillées sur le droit et la pratique administrative en ce qui concerne le devoir de fidélité à la Constitution (loi fondamentale) dans le service public en République fédérale d'Allemagne:

- 1) Procureur disciplinaire fédéral Hans Rudolf Claussen, Oberlindau 76-78, 6000 Francfort-sur-le-Main 1.
- 2) Ministerialdirektor Wilhelm Freundlieb, c/o ministère fédéral des Postes et Télécommunications, Adenauerallee 81, Case postale 8001, 5300 Bonn 1.
- 3) Ministerialdirigent Dr Peter Frisch, c/o ministère de l'Intérieur de Basse-Saxe, Lavesallee 6, 3000 Hanovre.
- 4) Ministerialdirigent Dr Matthias Metz, c/o ministère des Finances de Bavière, Odeonsplatz 4, 8000 Munich 22.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne est en contact avec un autre témoin expert des services de l'éducation et le désignera d'ici peu. En outre, le gouvernement veut se réserver le droit de désigner comme témoins d'autres experts dès que les questions relatives au cadre de l'enquête auront été décidées.

Le gouvernement fédéral a déjà exprimé à plusieurs reprises ses vues sur les aspects juridiques de l'affaire. Il tient à se référer expressément à ces vues, mais se réserve la possibilité - conformément à l'invitation contenue dans votre lettre du 27 novembre 1985 - d'en soumettre de nouvelles pour le 15 mars 1986.

En même temps, je voudrais vous informer que j'ai reçu mandat de comparaître devant la commission en qualité de représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Je présume que des conseillers du représentant du gouvernement pourront également assister aux séances et prendre la parole sur des points particuliers. Je vous communiquerai les noms de ces conseillers en temps utile.

34. Par lettre du 28 février 1986, le président a adressé la réponse suivante au Dr Haase:

Je voudrais vous remercier de votre lettre du 31 janvier 1986 par laquelle vous m'informez que vous avez été désigné pour agir en qualité de représentant de votre gouvernement au cours de l'audition de témoins qui se déroulera pendant la deuxième session de la Commission d'enquête instituée pour examiner l'observation par la République fédérale d'Allemagne de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et dans laquelle vous mentionnez un certain nombre de questions découlant de ma lettre du 27 novembre 1985.

Je confirme qu'au cours des auditions vous pourrez être accompagné de conseillers et je vous saurais gré de m'en communiquer les noms en temps utile.

J'ai étudié avec soin les questions que vous posez dans votre lettre et j'ai également consulté à leur sujet les autres membres de la commission.

En ce qui concerne la portée de l'enquête dont la commission est chargée, je confirme que la question renvoyée à la commission par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail concerne les questions soulevées dans la réclamation présentée par la Fédération syndicale mondiale. En conséquence, la commission est appelée à examiner si, contrairement aux dispositions de la convention no 111, il existe en République fédérale d'Allemagne des pratiques discriminatoires pour des motifs politiques à l'encontre d'agents publics et de candidats à un emploi dans le service public, en application des dispositions relatives au devoir de fidélité à la Constitution. La commission n'est pas disposée à examiner des allégations ou des informations sortant du cadre de ces questions. C'est d'ailleurs pour cette raison que la commission a décidé, à sa première session, de ne pas tenir compte de plusieurs communications adressées au Bureau international du Travail qui portaient sur la situation de personnes occupées dans le secteur privé.

La question de la portée de l'enquête doit être distinguée de celle de la nature de l'information à recueillir et à examiner au cours de l'enquête. La tâche de la commission ne consiste pas à réviser les constatations et conclusions du comité du Conseil d'administration qui a examiné la réclamation de la FSM, mais à entreprendre sa propre enquête sur les allégations précitées. En conséquence, le travail de la commission n'est pas limité à l'examen de la seule documentation soumise au cours de l'examen effectué précédemment par le comité du Conseil d'administration. Elle doit s'informer pleinement sur le droit et la pratique en République fédérale d'Allemagne touchant les questions en cause. A cet égard, la commission a suivi la pratique des précédentes commissions d'enquête de l'OIT, telle que rappelée dans le rapport de la commission qui a examiné le cas concernant la Pologne (voir BIT: Bulletin officiel, vol. LXVII, 1984, série B, Supplément spécial, paragr. 53 et 476). C'est pour cela que la commission a décidé, à sa première session, de demander des informations à plusieurs gouvernements et organisations d'employeurs et de travailleurs, de prendre en considération les communications reçues d'un certain nombre de personnes et d'organisations en République fédérale d'Allemagne, pour autant que ces communications se rapportent aux questions à l'examen, et de procéder à l'audition de témoins.

Vous faites également mention, dans votre lettre, du fait - que vous aviez déjà commenté à la session du Conseil d'administration tenue en juin 1985 - qu'un certain nombre de cas évoqués dans la documentation et les communications dont la commission est saisie n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement définitif et que, pour aucun de ces cas, la Cour constitutionnelle fédérale n'a pris de décision finale. La commission tiendra compte de ces observations au moment où elle délibérera sur ses constatations à la fin de la procédure, en vue de se prononcer sur la valeur qu'elle peut accorder aux informations et aux documents qui lui ont été soumis, et elle gardera à l'esprit si les cas ont fait ou non l'objet d'un jugement définitif. Il n'y aurait cependant pas de justification pour la commission de ne pas tenir compte de la documentation en question. La commission n'est pas appelée à se prononcer sur des décisions individuelles des autorités administratives et judiciaires en République fédérale d'Allemagne. Elle a pour tâche d'examiner si la législation et la pratique administrative sont compatibles avec les obligations assumées par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne en vertu de la convention no 111. Les informations relatives à des cas individuels constituent un élément de preuve de la pratique administrative et de l'effet pratique des dispositions juridiques et sont, à ce titre, recevables.

Dans votre lettre, vous demandez également des éclaircissements sur la nature des questions à traiter aux prochaines auditions des témoins.

Comme il ressort du paragraphe 5 des règles jointes à ma lettre du 27 novembre 1985, l'objet principal des auditions est de permettre à la commission de disposer d'informations complètes sur les faits auxquels se rapporte l'enquête. La commission espère que les témoins fourniront des informations qui serviront en particulier à clarifier l'effet des dispositions juridiques pertinentes et la manière dont ces dispositions sont appliquées dans la pratique. Si les dépositions peuvent porter tant sur le droit que sur la pratique, elles devraient se référer à la situation en République fédérale d'Allemagne (comme indiqué précédemment, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des Länder). Il apparaît que les personnes que vous mentionnez dans votre lettre et que vous avez désignées à titre provisoire pour comparaître comme témoins seraient éminemment qualifiées pour fournir des informations pertinentes sur les questions dont la commission est saisie.

Si l'objet principal de l'audition est bien tel que décrit ci-dessus, le gouvernement n'en reste pas moins habilité à soumettre ses vues sur des questions concernant la portée et l'interprétation de la convention no 111. Comme vous le mentionnez dans votre lettre, le gouvernement a déjà exprimé son opinion sur ces points en diverses occasions, tout particulièrement lors de l'examen de la réclamation présentée par la FSM. Il serait utile à la commission - et cela permettrait de gagner du temps lors de l'audition des témoins - que toutes nouvelles considérations sur des questions relatives à l'interprétation de la convention soient adressées à la commission par écrit.

Les précédentes commissions d'enquête de l'OIT n'ont pas eu l'habitude de faire connaître, avant l'audition des témoins, les questions auxquelles elles souhaitaient voir les témoins répondre et, dans le présent cas, la commission ne propose pas d'agir autrement. Les questions que la commission voudra poser aux témoins présentés par votre gouvernement dépendront en partie d'éventuelles informations supplémentaires que votre gouvernement pourra fournir en réponse à ma lettre du 27 novembre 1985, des déclarations initiales que les témoins eux-mêmes pourront avoir faites, et des déclarations des témoins antérieurs, y compris ceux présentés par la FSM. La commission ne se propose donc pas de communiquer à l'avance les questions précises qu'elle pourra juger approprié de poser à des témoins déterminés. Toutefois, en vue d'aider votre gouvernement et ses témoins à se préparer à l'audition, elle a l'intention de dresser une liste indicative des points qu'il serait souhaitable que les témoins du gouvernement abordent au cours de leur témoignage. Cette liste vous sera transmise dès que possible.

J'ai noté les questions concernant la portée personnelle et l'étendue de la protection de la convention no 111 énumérées dans votre lettre. La commission a déjà noté les déclarations antérieures du gouvernement sur ces points, notamment celles

contenues dans sa réponse à la réclamation de la FSM et dans votre déclaration devant le Conseil d'administration en juin 1985. Comme je l'ai déjà indiqué, la commission examinera volontiers toutes considérations supplémentaires que votre gouvernement souhaiterait communiquer. La commission tiendra pleinement compte des vues exprimées lorsqu'elle délibérera sur ses conclusions.

Il ressort de la réponse du gouvernement à la réclamation de la FSM qu'il fonde sa position sur la thèse selon laquelle le droit et la pratique existant en République fédérale d'Allemagne sont conformes aux dispositions de la convention no 111 parce que les mesures prises pour assurer le respect du devoir de fidélité à l'ordre fondamental démocratique et libéral des agents publics sont tout à fait en harmonie avec les dispositions de l'article 1, paragraphe 2, et de l'article 4 de la convention.

Dans votre déclaration devant le Conseil d'administration le 3 juin 1985, vous avez également formulé des observations au sujet de l'étendue de la protection assurée par la convention quant à l'expression d'opinions politiques. Dans votre lettre du 31 janvier 1986, vous faites état d'un point supplémentaire, à savoir la question de l'applicabilité de la convention no 111 au service public. La commission apprécierait de recevoir des observations écrites de votre gouvernement sur cette dernière question.

J'ai pris note des commentaires de votre gouvernement concernant le rôle de la FSM en vertu des règles pour l'audition des témoins. Il apparaît souhaitable, en premier lieu, d'établir une distinction entre les conditions dans lesquelles le Conseil d'administration peut décider de renvoyer une question à une commission d'enquête et la procédure à suivre par cette commission une fois qu'elle est instituée. Le premier point est réglé par des dispositions expresses. Le second ne l'est pas, et la pratique constante à cet égard, suivie également dans le présent cas, a donc été de laisser à la commission le soin de fixer sa procédure.

Vous vous souviendrez que la décision de renvoyer le présent cas à une commission d'enquête a été prise par le Conseil d'administration en application de l'article 10 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, aux termes duquel le Conseil d'administration, lorsqu'il est saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, peut en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants (c'est-à-dire renvoyer la question à une commission d'enquête). La possibilité que le Conseil d'administration puisse juger approprié d'instituer une commission d'enquête pour examiner des questions soulevées dans une réclamation a été prévue lors de la rédaction initiale de la Constitution de l'OIT en 1919 et

invoquée en vue d'inclure dans l'article 26 la faculté pour le Conseil d'administration d'engager lui-même la procédure devant une commission d'enquête (voir BIT: Bulletin officiel, vol. I, 1919-20, pp. 64-66).

Lorsque la commission a élaboré les règles pour l'audition des témoins, elle avait pour préoccupation majeure de prendre des arrangements qui lui permettraient d'obtenir des informations complètes et précises sur la question dont elle est saisie.

Comme je l'ai déjà mentionné et comme vous le soulignez vous-même dans votre lettre, le mandat de la commission est déterminé par les questions soulevées dans la réclamation de la FSM. La commission doit vérifier au moyen de ses propres investigations si les allégations contenues dans la réclamation sont fondées. En tant qu'auteur de ces allégations, la FSM est tenue d'en prouver le bien-fondé. Telle est la raison pour laquelle la commission a invité la FSM à fournir des informations supplémentaires et également à présenter des témoins aux auditions proposées. Il est souhaitable qu'un représentant de la FSM soit présent aux auditions de manière que, comme le prévoit le paragraphe 2 des règles pour l'audition des témoins, il puisse être "responsable de la présentation générale et de leurs témoins et des éléments de preuve". Ces arrangements sont de nature pratique et visent à assurer le bon fonctionnement des auditions et à permettre à la commission de clarifier, autant que possible, des témoignages contradictoires. Ils sont en concordance avec la pratique suivie par les précédentes commissions d'enquête, y compris la Commission instituée pour examiner l'observation de certaines conventions par le Chili, laquelle a été établie par le Conseil d'administration d'office, en l'absence d'une réclamation et en l'absence de tout auteur spécifique des allégations examinées (voir le rapport de cette commission, 1975, paragr. 17, 18, 27, 29, 31 et 32).

Je voudrais souligner que, si le paragraphe 9 des règles pour l'audition des témoins prévoit la possibilité pour le représentant de la FSM de poser des questions aux témoins, d'après le paragraphe 10 tout interrogatoire de témoins sera soumis au contrôle de la commission. Celle-ci vérifiera avec soin chacune des questions posées pour s'assurer qu'elles s'inscrivent strictement dans le cadre de l'enquête et servent à éclaircir les problèmes en cause. Elle pourra, bien entendu, demander elle-même des précisions aux témoins sur des points qui semblent, à son avis, appeler des éclaircissements.

J'espère que les explications qui précèdent contribueront à dissiper les doutes ou réserves sur lesquels vous avez appelé mon attention dans votre lettre. La commission est ouverte à toutes autres observations que votre gouvernement voudrait lui communiquer. Elle serait heureuse en outre de vous recevoir, en privé, avant l'ouverture de l'audition des témoins pour vous donner toutes autres précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Je constate que votre gouvernement n'a pas encore indiqué les noms des témoins qui agiront au nom de la Confédération allemande des syndicats (DGB) et d'autres organisations de personnes occupées dans le secteur public. Je présume que des indications concernant ces témoins seront communiquées en temps voulu.

Je vous serais également obligé de me faire parvenir les assurances demandées à votre gouvernement dans le dernier paragraphe de ma lettre du 27 novembre 1985.

35. Suite à la lettre susmentionnée du 28 février 1986, une liste indicative des thèmes que les témoins du gouvernement seraient appelés à traiter a été approuvée par la commission et communiquée au gouvernement par lettre du 14 mars 1986. La commission a souligné que la liste était de nature indicative et non exhaustive, et qu'il ne s'agissait en aucune manière de limiter la possibilité pour la commission, lors des auditions, de poser aux témoins toutes les questions qu'elle pourrait juger appropriées.

36. Par lettre du 17 janvier 1986, le secrétaire général de la Fédération syndicale mondiale a informé la commission que, conformément aux règles pour l'audition des témoins, la Fédération avait désigné comme représentant pour agir en son nom devant la commission Me Pierre Kaldor, avocat indépendant, à Asnières, France. Elle a également communiqué les noms et une brève description de 12 témoins proposés par la FSM pour comparaître devant la commission à sa deuxième session.

37. Par lettre du 5 février 1986 adressée à la FSM au nom de la commission, il a été noté que la FSM se proposait de présenter en tout 12 témoins. Etant donné la documentation relativement complète dont la commission disposait déjà sur les cas d'un certain nombre de ces personnes et le temps limité réservé à l'audition des témoins pendant la deuxième session de la commission, il a été demandé que le nombre de témoins soit quelque peu réduit étant entendu qu'en ce qui concerne les témoins initialement proposés qui ne seraient pas appelés à déposer la FSM aurait la possibilité de soumettre par écrit des renseignements au sujet de leur situation ainsi qu'une documentation pertinente ou de compléter les informations déjà en possession de la commission. Ces informations complémentaires devraient être communiquées à la commission pour le 15 mars 1986.

38. Par lettre du 21 février 1986, la FSM a informé la commission que, après avoir examiné la demande susmentionnée, elle proposait de présenter à la deuxième session de la commission six témoins, dont elle indiquait les noms. Dans plusieurs communications ultérieures, la FSM et Me Kaldor ont communiqué les noms de personnes qui assisteraient à l'audition en qualité de conseillers de Me Kaldor.

39. Par communication du 27 mars 1986, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a fourni la liste complète des représentants désignés pour agir en son nom à la deuxième session de

la commission, ainsi que les noms des témoins appelés à comparaître en son nom devant la commission et des témoins désignés pour comparaître au nom de certains syndicats de travailleurs du secteur public.

40. Par lettre datée du 11 avril 1986, le Dr Haase a communiqué une déclaration libellée comme suit (traduction): "Au nom du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, je donne l'assurance que toutes les personnes qui comparaissent devant la commission n'ont à craindre ni sanction ni préjudice si leurs déclarations sont véridiques et ne violent pas les dispositions du Code pénal de la République fédérale d'Allemagne. Les personnes travaillant au service de la Fédération ou des Länder ne subiront pas de préjudice du fait de déclarations ou de témoignages véridiques présentés par elles devant la commission dans le cadre des autorisations données pour témoigner."

Communications relatives au fond
de l'affaire reçues à la suite
de la première session

41. A sa lettre du 17 janvier 1986 précitée, la FSM a joint une publication émanant du "Groupe de travail de l'initiative 'A bas les interdictions professionnelles'" ("Arbeitsausschuss der Initiative 'Weg mit den Berufsverboten'"), Hambourg, de juin 1985, qui contient un aperçu de décisions judiciaires récentes par Martin Kutscha, ainsi que le texte d'un jugement du Tribunal administratif de Münster du 24 octobre 1984. La FSM s'est aussi référée à un débat parlementaire qui devait avoir lieu à la fin janvier 1986, et au cours duquel le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne devait exprimer son opinion au sujet des "interdictions professionnelles" ("Berufsverbote")², de même qu'aux discussions et conclusions de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence internationale du Travail en 1981, 1982 et 1983.

42. Par lettre du 31 janvier 1986, le gouvernement de la République démocratique allemande a indiqué que le traitement de la réclamation présentée par la FSM était suivi avec attention en République démocratique allemande et qu'il appréciait les efforts déployés par la FSM en faveur de la défense des droits des travailleurs partout dans le monde. Il a aussi souligné sa politique déclarée visant à garantir les droits fondamentaux des travailleurs en droit et en pratique, notamment le droit au travail, sans distinction de nationalité, de race, de croyances philosophiques ou religieuses, d'origine sociale ou de situation. Par lettre du 16 avril 1986, le gouvernement de la Tchécoslovaquie a déclaré qu'à son avis tous les aspects essentiels de la question avaient été traités efficacement dans le rapport sur la réclamation de la FSM soumis au Conseil d'administration en février 1985. La conclusion figurant dans ce rapport, selon laquelle la pratique existante allait au-delà de ce qui était prévu à l'article 1, paragraphe 2, et à l'article 4 de la

convention no 111, devrait être maintenue. Le gouvernement a également transmis une déclaration émanant du Conseil central des syndicats de Tchécoslovaquie.

43. Les gouvernements de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, des Pays-Bas et de la Suisse ainsi que l'Organisation internationale des employeurs ont fait savoir à la commission qu'ils n'avaient pas en leur possession d'informations particulières sur les questions dont la commission était saisie.

44. La commission a reçu des communications contenant des informations et des commentaires des organisations suivantes de la République fédérale d'Allemagne: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Confédération allemande des associations d'employeurs), Deutscher Gewerkschaftsbund (Confédération allemande des syndicats), laquelle organisation a déclaré que ses observations étaient pour l'essentiel en accord avec celles de ses syndicats membres auxquels la commission avait également écrit, Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (Syndicat des agents des chemins de fer d'Allemagne), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Syndicat des travailleurs de l'enseignement et de la recherche), Deutsche Postgewerkschaft (Syndicat allemand des agents de la poste), Deutscher Beamtenbund (Fédération allemande des fonctionnaires) et Deutscher Lehrerverband (Association allemande des enseignants).

45. Par lettre du 30 janvier 1986, la Confédération internationale des syndicats libres a informé la commission qu'elle était, d'une manière générale, en accord avec les conclusions auxquelles était arrivé le Comité institué par le Conseil d'administration pour examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, et elle a déclaré qu'elle n'avait pas d'autres informations sur les questions renvoyées à la commission que celles contenues dans les communications qui seraient soumises par l'organisation qui lui était affiliée, la Confédération allemande des syndicats (DGB), et les organisations affiliées à cette dernière.

46. La commission a reçu des communications d'un certain nombre de personnes et d'organisations en République fédérale d'Allemagne, dont quelques-unes ont fourni des renseignements sur l'évolution récente des cas d'exclusion ou de tentatives d'exclusion du service public déjà portés à la connaissance de la commission, et d'autres donnaient des informations sur de nouveaux cas de ce genre. La commission a décidé de prendre en considération ces communications.

47. Conformément à la décision prise par la commission à sa première session, copie de toutes les informations et documents reçus a été transmise au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et à la FSM.

48. Par lettre du 27 mars 1986, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a transmis un exposé de sa position à l'égard de la violation alléguée de la convention no 111 ainsi qu'un avis

juridique du professeur Karl Doebling, professeur de droit public et de droit international à l'Université de Heidelberg et directeur à l'Institut Max-Planck de droit public étranger et de droit international.

Deuxième session

49. La commission a tenu sa deuxième session à Genève, du 14 au 25 avril 1986. Au cours de cette session, elle a consacré 15 séances à l'audition de témoignages et de déclarations présentés au nom de la FSM et à celui du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne³.

50. Les règles pour l'audition des témoins adoptées par la commission à sa première session étaient les suivantes:

1. La commission entendra tous les témoins à huis clos; les informations et les éléments de preuve fournis à cette occasion à la commission seront traités comme absolument confidentiels par toute personne dont la commission autorisera la présence.

2. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Fédération syndicale mondiale seront invités chacun à désigner un représentant agissant en leur nom devant la commission. Ces représentants devront être présents pendant toute la durée des auditions et seront responsables de la présentation générale de leurs témoins et des éléments de preuve.

3. Les témoins ne pourront être présents que lors de leur témoignage.

4. La commission se réserve le droit de consulter les représentants au cours des auditions ou après ces dernières au sujet de toutes questions pour lesquelles elle estimera que leur collaboration spéciale est nécessaire.

5. La possibilité offerte aux intéressés de présenter des informations et de faire des déclarations vise uniquement à fournir à la commission des données de fait portant sur les points qu'elle est chargée d'examiner. La commission donnera aux témoins toute latitude raisonnable pour leur permettre de fournir de telles informations de fait; toutefois, elle n'acceptera aucune communication ou déclaration de caractère purement politique sortant du cadre de son mandat.

6. La commission demandera à chaque témoin de faire une déclaration solennelle identique à celle prévue par le Règlement de la Cour internationale de Justice. Cette déclaration est ainsi conçue: "Je déclare solennellement, en tout honneur et en toute conscience, que je dirai la vérité, toute la vérité et rien que la vérité."

7. Chaque témoin aura la possibilité de faire une déclaration avant d'être interrogé. Si un témoin lit sa déclaration, la commission souhaiterait qu'il lui en soit remis six exemplaires.

8. La commission ou tout membre de celle-ci pourra à tout moment poser des questions aux témoins.

9. Les représentants assistant aux audiences conformément aux règles établies au paragraphe 2 ci-dessus seront autorisés à poser des questions aux témoins dans un ordre qui sera déterminé par la commission.

10. Tout interrogatoire de témoins sera soumis au contrôle de la commission.

11. La commission prendra acte de tout manque à répondre de façon satisfaisante de la part d'un témoin.

12. La commission se réserve le droit de rappeler des témoins si cela est nécessaire.

51. Au cours des auditions, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne était représenté par les personnes suivantes: Dr Winfrid Haase, représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au Conseil d'administration du BIT et devant la commission; M. Alfred Breier, chef de la Division du droit de la fonction publique, ministère fédéral de l'Intérieur; Dr Rudolf Echterhölder; M. Ralf Krafft, Division du droit de la fonction publique, ministère de l'Intérieur; Dr Horst Weber, ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, représentant adjoint du gouvernement au Conseil d'administration du BIT; Dr Reinhard-W. Hilger, mission permanente de la République fédérale d'Allemagne à Genève; M. Diethelm Gerhold, Division du droit de la fonction publique, ministère de l'Intérieur; et M. Ulrich Nitzschke, ministère des Affaires étrangères.

52. La FSM était représentée par Me Pierre Kaldor, assisté de M. Lucien Labrune, représentant permanent de la FSM à Genève; M. Horst Heichel, conseiller de la FSM; et M. Detlef Nehrkorn, conseiller de l'"Initiative 'A bas les interdictions professionnelles'", Hambourg. Elle bénéficiait, certains jours, de l'assistance technique du professeur Gerhard Stuby, professeur à l'Université de Brême, et des avocats suivants: Me Hans Schmitt-Lermann, Me Dieter Wohlfahrth, Me Klaus Dammann et Me Helmut Stein.

53. La commission a entendu les témoins suivants:

Témoins présentés par la FSM: Professeur Norman Paech, professeur de droit public à l'Université des sciences économiques et politiques, Hambourg; M. Hans Meister, ancien technicien des télécommunications de l'Administration fédérale des postes; M. Gerhard Bitterwolf, enseignant; M. Herbert Bastian, commis dans l'Administration fédérale

des postes; Mme Charlotte Niess-Mache, conseillère principale au ministère de la Protection de l'environnement, Rhénanie-du-Nord-Westphalie; professeur Wolfgang Däubler, professeur de droit du travail, de droit commercial et économique à l'Université de Brême.

Témoins présentés par le gouvernement: Dr Matthias Metz, chef du Département du personnel du ministère des Finances, Bavière; Dr Peter Frisch, chef du Bureau pour la protection de la Constitution, ministère de l'Intérieur, Basse-Saxe; M. Hans Rudolf Claussen, Procureur disciplinaire fédéral; M. Wilhelm Freundlieb, chef du Département des questions de personnel, ministère fédéral des Postes et Télécommunications; Dr Wolfgang Ziegler, chef du Département juridique du ministère de l'Education et des Sports, Bade-Wurtemberg; professeur Karl Doehring.

Témoins comparaissant au nom de syndicats: M. Günter Ratz, chef du Département de droit administratif, de droit civil et de droit pénal, Syndicat des postiers (DPG); M. Heinrich Ortmann, conseiller juridique au bureau central du Syndicat des travailleurs de l'enseignement et de la recherche (GEW); M. Gerhard Halberstadt, membre du Comité fédéral, chargé de la fonction publique, Syndicat des employés (DAG); M. Alfred Krause, président fédéral de la Fédération allemande des fonctionnaires (DBB).

54. Au début de l'audition des témoins, le président a fait la déclaration suivante:

Au nom de la commission, je souhaite la bienvenue aux représentants du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et de la Fédération syndicale mondiale. La commission apprécie les dispositions qui ont été prises, en réponse à son invitation, pour la représentation du gouvernement et de la FSM et la présentation de témoins. Elle est convaincue que les présentes auditions apporteront une contribution importante aux efforts que déploie la commission pour obtenir des informations complètes sur la situation, en République fédérale d'Allemagne, en ce qui concerne les questions qu'elle a été chargée d'examiner.

La commission a noté avec soin les observations détaillées présentées par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au sujet de l'interprétation des dispositions de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et de la relation entre le droit et la pratique nationaux et ces normes internationales. Elle apprécie la contribution que ces commentaires peuvent apporter à la compréhension et l'évaluation de la situation, et elle en tiendra pleinement compte lorsqu'elle délibérera sur les conclusions à formuler sur les questions qu'elle est chargée d'examiner.

Avant de procéder à l'audition des témoins, la commission juge approprié de rappeler le cadre dans lequel elle est appelée à exercer son mandat.

Les allégations dont la commission est saisie ont été initialement formulées dans une réclamation adressée au Bureau international du Travail par la Fédération syndicale mondiale en juin 1984, au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a désigné un comité tripartite pour examiner la réclamation. En juin 1985, le Conseil d'administration a été saisi du rapport de ce comité. Après avoir entendu une déclaration du représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Conseil d'administration a décidé, en application de l'article 10 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, de renvoyer la question à une commission d'enquête, conformément à l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution.

La commission tient à souligner que sa tâche n'est pas de réviser le travail du comité tripartite du Conseil d'administration qui a examiné la réclamation initiale, mais d'entreprendre *de novo* un examen complet des questions soulevées dans la réclamation. C'est sur cette base que la commission a pris, à sa première session, une série de décisions en vue d'obtenir des informations plus complètes sur les questions qui lui sont soumises, y compris la décision de procéder à l'audition de témoins.

La commission voudrait souligner que l'objet des présentes auditions est d'obtenir des informations plus complètes sur la situation, en République fédérale d'Allemagne, en ce qui concerne les questions qu'elle est chargée d'examiner. Ces auditions visent ainsi à faire progresser la recherche des faits par la commission. Elles ne doivent pas être considérées comme une procédure judiciaire contradictoire.

Le Conseil d'administration, en instituant la présente commission d'enquête, a décidé de lui renvoyer la question soulevée dans la réclamation précitée de la FSM. Il s'ensuit que le champ de l'enquête est déterminé par les allégations émises dans cette réclamation. Selon ces allégations, contrairement aux dispositions de la convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, il existe, en République fédérale d'Allemagne, des pratiques discriminatoires, pour des motifs politiques, dont sont victimes des agents publics et des candidats au service public, pratiques appliquées en vertu des dispositions réglementant le devoir de fidélité à l'ordre fondamental démocratique et libéral. Ceci est la question que la commission est appelée à examiner et sur laquelle doivent porter les témoignages et déclarations à présenter à la présente audition.

Puisque la question soumise à la commission a trait à l'allégation de discrimination dans l'emploi, fondée sur l'opinion politique, certains aspects de caractère politique doivent être pris en compte dans l'enquête. Toutefois, comme la

commission l'a précisé au paragraphe 5 des règles pour l'audition des témoins, elle n'acceptera aucune communication ou déclaration de caractère purement politique sortant du cadre de son mandat. La commission espère qu'elle pourra compter sur l'appui et la collaboration de toutes les personnes qui comparaitront devant elle, pour que leurs témoignages et leurs déclarations restent circonscrits aux questions qui sont à l'examen.

La commission estime souhaitable de fournir aussi quelques indications sur la mesure dans laquelle, à son avis, des informations concernant la situation dans des pays autres que la République fédérale d'Allemagne peuvent être utiles pour son enquête. La commission reconnaît l'utilité que peut avoir, pour l'étude de certaines questions découlant de l'application d'instruments internationaux, l'analyse comparée des lois et des pratiques d'autres Etats. Cela peut aussi être le cas dans la présente procédure, tout particulièrement dans l'examen de la nécessité objective des restrictions imposées en invoquant les clauses limitatives de la convention no 111. D'un autre côté, la commission tient à faire remarquer qu'il n'est pas de son ressort de se prononcer ni même d'examiner si un Etat autre que la République fédérale d'Allemagne respecte ou ne respecte pas les dispositions de la convention no 111. Parmi les procédures de contrôle établies par l'Organisation internationale du Travail, on trouve d'autres organes qui ont mandat d'examiner la mesure dans laquelle les conventions sont respectées par tous les Etats qui les ont ratifiées. Dans la présente affaire, conformément aux termes de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, en vertu duquel elle a été instituée, la commission est seulement compétente pour examiner si la République fédérale d'Allemagne assure le respect effectif de la convention no 111.

La commission tient à souligner que son rôle n'est pas de réexaminer des décisions particulières prises par les autorités administratives ou judiciaires nationales en vue d'accorder une réparation aux personnes en cause ou de statuer sur leurs droits. Il convient de garder présent à l'esprit le fait que, contrairement à certains autres instruments internationaux, les dispositions de la convention no 111 ne prévoient pas de droits garantis individuellement, mais imposent aux Etats qui l'ont ratifiée l'obligation de formuler et d'appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière. Dans ce contexte, l'examen des faits relatifs à des cas individuels est pertinent et justifié dans la mesure où il éclaire la question de savoir si les dispositions juridiques en vigueur et les politiques et pratiques suivies par les autorités publiques en République fédérale d'Allemagne sont compatibles avec les obligations que ce pays a assumées en vertu de la convention no 111.

A la page 8 des commentaires présentés récemment à la commission par le gouvernement de la République fédérale

d'Allemagne, mention est faite de communications qui auraient été adressées au BIT concernant deux cas nommément cités. La commission tient à préciser qu'aucune communication concernant ces cas n'a été reçue ni au sujet de la réclamation initiale adressée au titre de l'article 24 de la Constitution ni dans le cadre de la présente enquête. Copie de toutes les communications reçues en rapport avec l'enquête a été transmise à la République fédérale d'Allemagne et à la FSM.

Je souhaite attirer l'attention tout spécialement sur le paragraphe 1 des règles pour l'audition des témoins, conformément auquel les informations et les éléments de preuve fournis à la commission pendant l'audition doivent être traités comme confidentiels par toute personne dont la commission autorisera la présence. La commission compte sur les représentants pour veiller à ce que cette condition soit respectée.

Les personnes dont la présence est autorisée, en dehors des membres de la commission et de son secrétariat, sont les personnes désignées pour représenter le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la FSM, respectivement. La commission a reçu récemment notification de certaines modifications en ce qui concerne les personnes désignées par la FSM. Une liste des personnes visées sera établie et transmise à tous les intéressés dans un bref délai. Comme il ressort des règles adoptées par la commission, les témoins ne pourront être présents que lors de leur témoignage.

Dans la lettre que j'ai adressée au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne le 27 novembre 1985, j'ai indiqué que la commission souhaitait que le gouvernement veille à ce que rien ne fasse obstacle à la comparution devant elle des personnes désignées comme témoins ou des personnes que la commission elle-même souhaiterait entendre. La commission a aussi demandé au gouvernement l'assurance que tous les témoins seraient pleinement protégés contre toute sanction ou tout préjudice du fait de leur présence ou de leur témoignage devant la commission. Aujourd'hui même, la commission a reçu une lettre du Dr Haase ainsi libellée: (voir le texte au paragraphe 40 ci-dessus).

55. A la suite de la déclaration du président, le Dr Haase a remis à la commission une déclaration faite au nom de la République fédérale d'Allemagne, qui se lit comme suit:

I.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne proteste contre le fait que la Fédération syndicale mondiale se voit conférer un statut analogue à celui de plaignant dans la présente procédure.

Comme il ressort des règles pour l'audition des témoins transmises au gouvernement fédéral, plus particulièrement des paragraphes 2, 4 et 9, la Fédération syndicale mondiale se verrait accorder, dans la procédure, le même statut juridique que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. La République fédérale et la Fédération syndicale mondiale ont, à titre égal, été priées de désigner un représentant (paragr. 2). Le représentant de la Fédération syndicale mondiale peut, lui aussi, être consulté avant, pendant ou après l'audition de tous les témoins (paragr. 4); tout comme le représentant de la République fédérale, il peut poser des questions à tous les témoins (paragr. 9).

De plus, au paragraphe 2, il est fait état des témoins des deux côtés, comme dans une procédure contradictoire. Or, dans une procédure d'enquête engagée d'office, il ne peut y avoir que les témoins de la commission. Mais cela n'est pas tout. Comme le gouvernement fédéral l'a appris, à sa grande surprise, à la lecture de la lettre du Bureau international du Travail, datée du 2 avril 1986, la Fédération syndicale mondiale se verrait même accorder le droit de faire une déclaration finale, alors que ceci n'a même pas été prévu dans les règles de procédure et n'est pas justifié non plus par la nécessité de clarifier des données de fait, et cela bien que le gouvernement fédéral, dans sa communication du 31 janvier 1986, eût déjà, avec des arguments détaillés, soulevé de fortes objections contre la participation précédemment envisagée de la Fédération syndicale mondiale à la procédure.

La Fédération syndicale mondiale est ainsi traitée comme un plaignant dans tous les documents de la commission; seul le terme consacré de "plaignant" est remplacé par "Fédération syndicale mondiale".

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a très nettement soutenu dans ses déclarations qu'une participation à la présente enquête de la Fédération syndicale mondiale, et tout particulièrement dans une qualité analogue à celle de plaignant, est contraire à la Constitution de l'OIT. Il n'existe pas de "pratique établie" à cet égard par des commissions d'enquête antérieures, parce que la procédure actuelle est la première du genre. En outre, une pratique inconstitutionnelle ne saurait

jamais être légalement reconnue. La République fédérale, par ailleurs, ne voit aucune nécessité pratique d'adopter cette procédure. Dans sa communication du 28 février 1986, la commission d'enquête a elle-même souligné que, pour son enquête, les déclarations et explications présentées au cours de la procédure d'examen de la réclamation qui s'est déroulée précédemment n'ont pas un caractère décisif. Par conséquent, une participation de celui qui a présenté la réclamation antérieure ne saurait se poser non plus pour des considérations d'opportunité. Qui plus est, des considérations d'opportunité ne pourraient en aucun cas justifier la transgression de dispositions constitutionnelles à caractère obligatoire.

II.

En conséquence, le gouvernement fédéral doit demander à la commission de faire en sorte que la Fédération syndicale mondiale ne participe pas à la procédure, contrairement à ce qui avait été envisagé, puisque sa présence aux audiences à huis clos n'est pas légitime.

La République fédérale d'Allemagne doit se réserver tous ses droits pour le cas où sa demande ne serait pas acceptée. Elle a toujours insisté sur le fait qu'elle était prête à collaborer étroitement et à participer à un dialogue intégral dans toutes les procédures prévues par la Constitution de l'OIT. Cette participation est toutefois fonction, bien entendu, du strict respect des règles de procédure pertinentes énoncées dans la Constitution. Le strict respect des règles est également dans l'intérêt de l'OIT; la crédibilité du mécanisme de contrôle s'en trouverait sinon gravement compromise.

Si le gouvernement de la République fédérale était disposé jusqu'ici à poursuivre la procédure, c'était par souci de ne pas s'exposer au reproche d'empêcher la commission d'éclaircir les données de fait. Telle continue à être son attitude qui dépendra cependant de la prise en considération de ses objections fondamentales. Le gouvernement fédéral n'acceptera que les questions posées par la commission et par les participants légitimes à la procédure. Les questions que poserait la FSM ne sauraient être acceptées. Le gouvernement fédéral comprendrait parfaitement que des témoins individuels, qu'il considère toujours comme des témoins de la commission d'enquête, agissent en conséquence. Néanmoins, si la commission devait, à la lumière de suggestions faites par la Fédération syndicale mondiale, parvenir à la conclusion que des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, le gouvernement fédéral surseoirait à ses objections pour autant que la commission reprenne ces suggestions sous la forme de questions posées par elle-même.

En aucun cas, une déclaration finale de la Fédération syndicale mondiale ne serait acceptable.

III.

Le gouvernement fédéral retire de la présente procédure l'impression que la large insuffisance de règles de procédure détaillées dans le domaine du contrôle de l'application des normes engendre de grandes incertitudes, hésitations et contradictions qui pourraient jeter le discrédit sur cet instrument important pour la garantie des droits de l'homme dans le monde du travail. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne se réserve le droit d'exprimer ses vues, également sur ce point, à une date ultérieure.

56. La commission ayant délibéré sur l'objection précitée, le président a fait la déclaration suivante:

La commission a pris note de l'objection soulevée par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au sujet du rôle du représentant de la Fédération syndicale mondiale prévu dans les règles pour l'audition des témoins adoptées par la commission. Le gouvernement prétend que les dispositions en question confèrent à la FSM un statut équivalant à celui de plaignant et qu'une telle situation n'est pas conforme à la Constitution de l'OIT.

La commission considère que cette objection n'est pas fondée. Les dispositions de la Constitution de l'OIT doivent se lire comme un tout. Une organisation telle que la FSM a le droit de présenter une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution, et le Conseil d'administration, saisi d'une telle réclamation, est habilité, en vertu de l'article 26, paragraphe 4, à renvoyer les questions soulevées dans la réclamation à une commission d'enquête. Les travaux préparatoires de la Constitution de l'OIT montrent que l'une des raisons d'insérer, à l'article 26, une disposition autorisant le Conseil d'administration à instituer une commission d'enquête d'office était que l'on jugeait souhaitable qu'une telle possibilité existât lorsqu'une réclamation était présentée en vertu de l'article 24 (voir BIT: Bulletin officiel, vol. I, 1919-20, pp. 64-66). Cette possibilité est d'ailleurs expressément mentionnée à l'article 10 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations. Il ne peut donc faire aucun doute que le renvoi à une commission d'enquête de la question soulevée dans la réclamation de la FSM, conformément à l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution de l'OIT, représente l'exercice valable des pouvoirs conférés au Conseil d'administration par cette disposition.

L'Organisation internationale du Travail n'a pas établi de règles générales de procédure pour les commissions d'enquête. Le Conseil d'administration a eu pour pratique constante de laisser à ces commissions elles-mêmes le soin de décider de leur propre procédure. Dans la présente affaire également, le Conseil d'administration a décidé que, "suivant la pratique établie, la commission déterminerait sa propre procédure, conformément aux dispositions de la Constitution".

En établissant les règles pour l'audition des témoins, la commission a suivi de près la pratique des commissions précédentes. La pratique constante de ces commissions a été de prévoir, à toutes les auditions de témoins, la présence d'un représentant de l'auteur des allégations à l'examen, avec des droits correspondant à ceux énoncés dans les règles adoptées dans la présente affaire. Notamment, chaque fois qu'une commission d'enquête a été instituée en application de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution, sur la plainte d'un délégué à la Conférence internationale du Travail, les auteurs de la plainte se sont vu accorder des droits de représentation de cette nature. S'agissant de la présence aux auditions de témoins d'un représentant de l'auteur des allégations soumises à l'examen d'une commission d'enquête, la commission ne voit pas de raison d'établir une distinction entre les cas dans lesquels, en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution, le Conseil d'administration a renvoyé à une commission les allégations de non-respect d'une convention ratifiée formulées par un délégué à la Conférence en application de ce paragraphe, et les cas dans lesquels le Conseil d'administration, agissant en vertu de la même disposition, a renvoyé à une commission des allégations similaires soumises par une organisation professionnelle en vertu de l'article 24 de la Constitution. Dans les deux éventualités, la commission a pour mandat d'examiner si les allégations en cause sont fondées, et les auditions des témoins décidées par la commission constituent une des mesures qu'elle a prises pour recueillir des informations complètes sur les points qu'elle est chargée d'examiner. La commission rappelle que, dans le cas concernant le Chili, dans lequel la commission d'enquête avait été instituée par le Conseil d'administration d'office pour donner suite à une résolution de la Conférence internationale du Travail, des droits de représentation analogues ont été accordés lors des auditions de témoins à trois organisations syndicales internationales jouissant du statut consultatif auprès de l'OIT, même en l'absence d'une réclamation et de tout auteur spécifique des allégations examinées.

La commission conclut que, en prévoyant la présence d'un représentant de la FSM dans les conditions figurant dans les règles pour l'audition des témoins, elle a agi dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration et conformément aux dispositions de la Constitution de l'OIT.

Cette situation reflète le principe du tripartisme qui caractérise la structure et, partant, les procédures de l'Organisation internationale du Travail.

La commission voudrait rappeler que, si le paragraphe 9 des règles pour l'audition des témoins prévoit la possibilité, pour les représentants, de poser des questions aux témoins, d'après le paragraphe 10 tout interrogatoire de témoins sera soumis au contrôle de la commission. La commission examinera attentivement toutes les questions qui seront posées pour veiller à ce qu'elles restent strictement dans les limites de l'enquête et servent à clarifier les questions en cause.

La commission se propose de limiter les présentes auditions aux dépositions des témoins.

La commission est persuadée que, si tous les intéressés gardent à l'esprit l'importance qu'il y a de rester dans le cadre du mandat qui est le sien, les présentes auditions pourront se dérouler dans un esprit constructif, ce qui lui permettra de parvenir à une juste compréhension des questions importantes dont elle a été saisie et facilitera la tâche qu'elle a de remplir impartialement et en toute objectivité le mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration.

57. Le représentant du gouvernement a demandé à la commission de prendre en considération des communications adressées au BIT par des avocats agissant pour le compte de M. Kosiek et de membres du Parti démocratique national (NPD), dont il est fait mention dans les commentaires écrits du gouvernement ainsi que dans la déclaration liminaire du président de la commission. Après que la commission eut examiné cette demande, le président a fait la déclaration suivante:

A la première séance, le représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a demandé à la commission de prendre en considération des communications reçues par le Bureau international du Travail concernant les deux cas mentionnés à la page 8 des commentaires du gouvernement.

La commission rappelle que, en décidant s'il y avait lieu de prendre en considération les nombreuses communications qui lui avaient été adressées par des particuliers et par des organisations en République fédérale d'Allemagne, elle s'est basée sur le critère de savoir si les informations communiquées étaient ou non en rapport avec les questions soumises à examen. Comme je l'ai indiqué à l'ouverture de ces auditions, la question que la commission est appelée à examiner est celle de savoir si, contrairement aux dispositions de la convention no 111, il existe en République fédérale d'Allemagne des pratiques discriminatoires pour des motifs politiques à l'encontre des agents publics ou de candidats à un emploi dans le service public, en application des dispositions relatives au devoir de fidélité à l'ordre fondamental démocratique et libéral. En examinant la demande du

gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, il convient de déterminer si les informations sont en rapport avec cette question.

La commission a eu connaissance des lettres que le BIT a reçues au sujet des deux cas mentionnés par le gouvernement. En ce qui concerne le cas de M. Kosiek, le Bureau a reçu une lettre de son avocat, M. Wingerter, datée du 17 septembre 1985. Ce dernier a demandé, dans sa lettre, un exemplaire du rapport du comité du Conseil d'administration qui a examiné la réclamation de la FSM, mais n'a pas fourni de renseignements de fond sur le cas de son client.

La commission a cependant obtenu des documents publics du Conseil de l'Europe relatifs aux deux cas d'exclusion du service public en République fédérale d'Allemagne, qui sont, à l'heure actuelle, en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme. Comme il s'agit de documents publics, la commission en tiendra compte, pour autant que les informations qu'ils contiennent se rapportent aux points qu'elle doit examiner.

Le BIT a également reçu deux lettres de Me Huber, avocat, qui a représenté un certain nombre de personnes dans des procès en République fédérale d'Allemagne. Ces lettres, datées, respectivement, du 27 juillet et du 29 août 1984, donnent des informations sur divers cas d'exclusion du service public, mais sans mentionner la procédure engagée au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT qui avait été entamée peu de temps auparavant. Le BIT n'a pas reçu de communications ultérieures demandant que les informations en question soient prises en considération dans la présente procédure. Toutefois, les informations contenues dans les deux lettres se rapportent aux questions que la commission est chargée d'examiner. La commission a en conséquence décidé de prendre en considération les deux lettres en question. Copie en sera transmise au gouvernement fédéral et à la FSM.

58. A la fin des auditions de témoins, le président a fait la déclaration suivante:

La commission est parvenue maintenant au terme des auditions de témoins. Elle tient à remercier à nouveau le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Fédération syndicale mondiale des dispositions qu'ils ont prises pour permettre à la commission d'entendre ces témoignages. Elle adresse également ses remerciements aux représentants qui ont participé à ces auditions pour leur collaboration à son travail.

Les témoignages entendus ont porté sur un large éventail de questions, tant de fait que de droit, en République fédérale d'Allemagne. Au cas où le gouvernement ou la FSM jugerait utile de présenter d'autres explications ou commentaires sur l'une ou

l'autre de ces questions, la commission aimerait recevoir ces explications ou commentaires par écrit pour le 30 juin 1986.

La commission souhaiterait également être tenue au courant de tous faits nouveaux intéressant son travail, notamment de toutes nouvelles décisions judiciaires rendues dans des cas qui ont déjà été portés à sa connaissance, ou qui se rapportent à des questions de droit en rapport avec son enquête.

La commission considère qu'il serait approprié, comme étape suivante de son enquête, d'entreprendre une visite en République fédérale d'Allemagne, en particulier pour mieux s'informer des politiques et pratiques suivies par les autorités dans diverses régions du pays dans l'application des dispositions relatives au devoir de fidélité à l'ordre fondamental démocratique et libéral des personnes occupées dans le service public, et des effets de telles politiques et pratiques.

La commission aimerait effectuer une telle visite du 4 au 13 août 1986. Le secrétariat de la commission portera à la connaissance du gouvernement le programme que la commission désirerait suivre.

La commission saurait gré au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne de confirmer qu'il est disposé à la recevoir et à lui accorder les facilités dont elle aura besoin pour remplir sa mission. La commission aimerait notamment recevoir l'assurance qu'elle jouira d'une entière liberté de mouvement et qu'elle aura toute liberté de rencontrer et de s'entretenir avec toute personne qu'elle désirera voir.

59. Tant le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne que la FSM ont saisi l'occasion de faire des commentaires additionnels. Le gouvernement a présenté de tels commentaires par lettre du 30 juin 1986. La FSM a communiqué les siens par lettre du 24 juin 1986. Par lettre du 27 juin 1986, le groupe de travail "Initiative 'Weg mit den Breufsverboten'", Hambourg, a communiqué, à la demande de la FSM, une série de documents contenant des déclarations de différentes autorités, organisations non gouvernementales et de syndicalistes, de même que des documents concernant un certain nombre de cas individuels. La commission a reçu une lettre datée du 9 juin 1986 du représentant légal de la Deutsche Kommunistische Partei (DKP), soumettant des commentaires au nom du président du parti. Des communications ont continué à être reçues de différentes organisations et de particuliers en République fédérale d'Allemagne. Des copies de ces communications ont été transmises au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et à la FSM.

La visite de la commission en République fédérale d'Allemagne

60. Dans une lettre du 19 juin 1986, le gouvernement a indiqué qu'il était disposé à recevoir la commission et à faire les arrangements nécessaires pour lui permettre de mener à bien sans entraves le programme proposé. En accusant réception de cette communication, la commission a confirmé, en réponse à une demande du gouvernement, qu'elle avait l'intention de maintenir le caractère confidentiel de la procédure pendant la visite, et qu'elle porterait à l'attention du gouvernement les éléments nouveaux de fait ou autres qui pourraient lui être communiqués au cours de la visite, pour permettre au gouvernement de présenter d'éventuels commentaires à ce sujet.

61. La commission, accompagnée de son secrétariat, a séjourné en République fédérale d'Allemagne du 4 au 13 août 1986. Le 5 août, elle a été reçue par M. Manfred Baden, secrétaire d'Etat au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, à Bonn, et, par-après, elle a eu des discussions avec des représentants des ministères fédéraux compétents. Le 6 août, la commission a eu des discussions avec des représentants des autorités de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, à Düsseldorf, et avec le professeur Christian Tomuschat, directeur de l'Institut de droit international à l'Université de Bonn, membre de la Commission de droit international des Nations Unies. Le 7 août, la commission a eu des discussions avec des représentants des autorités de Hesse, à Wiesbaden. Le 8 août, la commission a eu des discussions, à Mayence, avec des représentants des autorités de Rhénanie-Palatinat et avec des représentants des sections de Rhénanie-Palatinat du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) et de la Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Le 9 août, le professeur Parra-Aranguren a rencontré M. Willi Rothley, avocat et membre du Parlement européen.

62. Le 11 août, les trois membres ont suivi un programme séparé. Le président a eu des discussions, à Stuttgart, avec des représentants des autorités de Bade-Wurtemberg, avec Me Dieter Wohlfarth et Me Hans Schmitt-Lerman, avocats exerçant respectivement à Stuttgart et à Munich, et avec des représentants de la section de Bade-Wurtemberg de la GEW. Le professeur Schindler a eu des discussions, à Hanovre, avec des représentants des autorités de Basse-Saxe, avec Me Heinz Reichwaldt et Me Detlef Fricke, avocats, et avec des représentants de la section de Basse-Saxe de la GEW. Le professeur Parra-Aranguren a eu des discussions, à Sarrebruck, avec des représentants des autorités de la Sarre.

63. Le 12 août, à Wiesbaden, la commission a eu des discussions avec le professeur Erhard Denninger, professeur de droit à l'Université de Francfort-sur-le-Main. Les membres de la commission ont également procédé à un examen préliminaire des conclusions à tirer des informations à leur disposition.

64. Au cours de sa visite, la commission a reçu un certain nombre de documents supplémentaires, tant des autorités que pendant

ses contacts non officiels. Des copies de documents pertinents ont été communiquées au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

65. Dans une lettre datée du 18 novembre 1986, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a soumis ses commentaires finals.

Troisième session

66. La commission a tenu sa troisième session à Genève du 18 au 26 novembre 1986. La session fut consacrée aux délibérations sur les questions de fond et à la préparation du rapport de la commission.

Notes

¹ Voir le paragraphe 50 ci-après.

² Les comptes rendus de ce débat figurent dans le compte rendu des débats de la Chambre fédérale (Bundestag), dixième législature, 194e séance, 30 janv. 1986, pp. 14563-14571.

³ Une transcription des auditions a été remise à la bibliothèque du BIT. Les références aux pages de cette transcription dans le présent rapport se réfèrent à la version en langue allemande.

CHAPITRE 3

PORTEE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION (no 111) CONCERNANT LA DISCRIMINATION (EMPLOI ET PROFESSION), 1958, EN RELATION AVEC LA PROTECTION ACCORDEE CONTRE LA DISCRIMINATION FONDEE SUR L'OPINION POLITIQUE

67. Dès sa fondation, l'Organisation internationale du Travail a reconnu le principe fondamental de l'égalité de droits de tous les êtres humains. C'est sur ce principe qu'a constamment reposé son activité, et bon nombre des décisions de la Conférence internationale du Travail s'en sont inspirées. Dans la Déclaration de Philadelphie par laquelle la Conférence a redéfini en 1944 les buts et objectifs de l'Organisation, elle a affirmé que "tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance et leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel, dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales".

68. De son côté, à la suite de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, l'Organisation des Nations Unies et, plus particulièrement, la Commission des droits de l'homme et la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection de minorités ont travaillé à l'exécution d'un programme visant à mettre en oeuvre plus complètement la Déclaration. Sur initiative de la sous-commission, confirmée par la Commission des droits de l'homme, le Conseil économique et social a adopté en 1954 une résolution invitant l'Organisation internationale du Travail à entreprendre une étude sur la discrimination dans le domaine de l'emploi et de la profession. Ayant été saisi de cette étude, le Conseil d'administration a décidé en 1955 d'inscrire le sujet à l'ordre du jour de la 40e session (1957) de la Conférence internationale du Travail. Le Conseil a exprimé l'avis que les documents présentés à la Conférence devaient traiter de la discrimination fondée sur tous les motifs énumérés à l'article 2(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en vertu duquel "Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation".

69. Le rapport établi à l'attention de la première discussion à la Conférence, en analysant les mesures prises par les gouvernements, a relevé que: