

LA REPRÉSENTATION DES TRAVAILLEURS EN DROIT CONGOLAIS DES RELATIONS DE TRAVAIL : ÉVOLUTION OU ATTEINTE AUX LIBERTÉS INDIVIDUELLES ?

Introduction

Lambert LOMENDJA Vanda, Docteur en Droit. Professeur à l'Université de Lubumbashi (UNILU).
sonaslikasi@gmail.com

Venant TEKILA Kapamba-Zay, Licencié en Histoire, Diplômé en Développement, Attaché de recherche au Centre de Recherches en Sciences Humaines (CRESH). Assistant à la Rédaction de *Congo-Afrique*. vetekila15@gmail.com

La protection des travailleurs et la promotion de leurs intérêts se font sous le mode de la représentation telles que prévues par le titre XII réglementant les relations interprofessionnelles, au travers des organisations professionnelles dont les syndicats pour travailleurs et les syndicats pour employeurs. L'ampleur prise par les syndicats ainsi que les textes légaux, réglementaires et conventionnels qui leur sont appliqués, aussi bien dans notre pays qu'ailleurs, font que l'on évoque de plus en plus une législation syndicale qui serait une branche de la « législation sociale »¹ traduite par le code du travail² et ses mesures d'application qui régissent les rapports entre employeurs et employés, fixent le statut juridique des travailleurs et organisent leur protection en tant que partie économiquement faible.

Avant qu'un différend entre employeur et un ou plusieurs travailleurs ne soit porté devant l'inspection du travail pour une possible conciliation³ ou devant le tribunal de travail pour une décision judiciaire à intervenir⁴, il est d'abord une affaire entre l'employeur et le syndicat. Le syndicalisme est donc l'expression juridique fondamentale de la relation professionnelle entre les employeurs et les travailleurs. Au sein de cette relation, les premiers sont regroupés en fédération pour la défense de leurs intérêts alors que les seconds sont regroupés, pour la défense et la promotion de leurs intérêts, au sein des syndicats qui les représentent par des délégués mandatés à cet effet.

1 Voir E. LAMY, *Le droit privé zaïrois*, Vol. 1, P.U.Z., Kinshasa, 1975, p. 61.

2 Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail. Selon l'article 322, ce « code abroge et remplace toutes dispositions antérieurement en vigueur en matière de travail ». Ainsi, ce code abroge l'ordonnance-loi n° 67/310 du 9 août 1967 portant code du travail.

3 Article 298 du Code du travail.

4 Loi n° 016/2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail.

La question qui se pose est celle de savoir si la représentation des travailleurs dans le système du droit positif congolais constitue actuellement une évolution dans la qualité de la défense et de la promotion des intérêts des travailleurs ou si elle porte atteinte à leurs libertés individuelles et collectives. Au regard de divers textes légaux du mode de la représentation, nous pensons que, plutôt qu'une atteinte aux libertés individuelles, la représentation des travailleurs a connu, historiquement, une évolution notable qui permet de soutenir que les travailleurs sont de plus en plus mieux protégés. Et comme nous tenterons de le démontrer, il y a eu une notable évolution, certes en dents de scie, sur le plan des textes, même si dans les faits, au regard des contextes sociologiques, économiques et politiques de notre pays, cette évolution peut s'apprécier avec réserve car, dans bien des cas, les droits individuels ou collectifs des travailleurs seraient parfois systématiquement violés.

Avant d'étayer ces hypothèses, nous allons d'abord définir le mode de représentation des travailleurs, broser son historique (et principalement pour notre pays) avant de voir son évolution juridique et son impact sur la protection et la promotion des droits individuels et collectifs des travailleurs.

Nous souhaiterions préciser que dans la présente réflexion, il ne s'agira que de l'analyse de la représentation des travailleurs, c'est-à-dire de cette catégorie d'employés au sens de l'article 7, litera a) du Code du travail, entendu comme « toute personne physique en âge de contracter (...) qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une personne physique ou morale, publique ou privée, dans les liens d'un contrat de travail ». Cette réflexion se fera sur cette catégorie de travailleurs à l'exclusion des magistrats, des agents de carrière des services publics de l'État régis par le statut général, des agents et fonctionnaires de carrière des services publics de l'État régis par des statuts particuliers et des éléments des Forces Armées Congolaises, de la Police Nationale et du Service National disposant des textes particuliers⁵.

1. Le mode de représentation des travailleurs

Les relations de travail sont gérées dans un cadre institutionnel à travers des organisations professionnelles. Selon l'article 230 du code du travail de 2002, « les travailleurs et les employeurs (...) ont le droit de se constituer en organisations ayant exclusivement pour objet l'étude, la défense et le développement de leurs intérêts professionnels ainsi que le progrès social, économique et moral de leurs membres ». Ces organisations sont de deux ordres ; d'une part, celle des travailleurs et, d'autre part, celle des employeurs, et toutes les deux ont pour nom « syndicat », même si pour les employeurs on préfère utiliser le concept de « fédération ».

⁵ Article 1^{er}, § 3 du Code du travail.

Originellement, le mot *syndicat*, du grec *syndikos*, désignait, à Athènes, le mode d'assistance de quelqu'un en justice, pour justifier plus tard le mode et le système de désignation de celui qui devait prendre soin des affaires d'un groupe de personnes, d'une compagnie ou d'une corporation. Durant le moyen-âge, avec le travail asservi, les ouvriers se regroupaient en confréries plus ou moins secrètes, aux allures mystiques, comme les francs-maçons, qui défendaient discrètement, puisque tout corporatisme était prohibé, les intérêts des ouvriers-maçons contre les bourgeois.

Avec la révolution industrielle et la naissance d'une grande masse ouvrière, l'amélioration des conditions de travail passait par une organisation de celle-ci face aux intérêts des industriels⁶. Aussi, les syndicats étaient-ils perçus comme des organisations de classes, des organes de lutte des classes, connotation qu'ils gardent jusqu'à ce jour.

Dans ce sens, le sociologue français Alain Touraine n'a pas tort lorsqu'il aborde la question du syndicalisme à travers les mouvements sociaux qui naissent dans la relation industrielle et qu'il en fait la caractéristique essentielle de la société industrielle moderne dont l'évolution marque ou constitue les problèmes sociaux de l'entreprise⁷.

Sur le plan sociologique donc, l'apport professionnel des travailleurs, à travers les syndicats, n'est pas seulement un rôle professionnel définissable à l'intérieur d'un système de production, mais une modification du système de relations de travail en vue des meilleures conditions non seulement pour les travailleurs mais aussi pour l'employeur. Au-delà des incidences politiques, parfois et souvent inévitables, le syndicat se place dans un certain régime de pouvoir économique et social.

L'entreprise est un système social de production et un lieu privilégié d'actions et de relations entre divers sujets. Le syndicat y apparaît comme une organisation en tant que « système de moyens disposés en vue de certaines fins et la rationalité de l'organisation se juge à son adaptation à ces fins »⁸.

D'après le code du travail congolais, les organisations professionnelles ou syndicales ont « pour objet l'étude, la défense et le développement de leurs intérêts professionnels ainsi que le progrès social, économique et moral de leurs membres »⁹. L'affiliation ou la défiliation d'un travailleur (ou d'un employeur) à l'organisation professionnelle de son choix est un droit attesté par l'article 233 (du code du travail de 2002) qui réitère, en

6 On ne peut pas ignorer l'apport de Marx et Engels dans la naissance des syndicats avec le *Manifeste du parti communiste*, ni celle de l'Église Catholique avec sa *Doctrin sociale* qui a commencé avec le cri lancé par l'encyclique du Pape LÉON XIII (*Rerum Novarum*, 15 mai 1891), cri continué par ses successeurs avec des encycliques sur la condition ouvrière et ce, jusqu'au Pape JEAN-PAUL II avec son Encyclique *Sur la doctrine sociale de l'Église* (30 décembre 1987).

7 A. TOURAINE (1965), *Sociologie de l'action. Essai sur la société industrielle*, N.E., Seuil, 2000, p. 208.

8 *Ibidem*, p. 239.

9 Article 230 du Code du travail.

somme, le contenu de l'article 23 (al. 4) de la Charte Universelle des Droits de l'Homme qui a fait des droits syndicaux des droits fondamentaux¹⁰ repris à travers nos divers textes constitutionnels sous forme de liberté reconnue à toute personne de constituer des associations, pour autant que le but ou l'activité ne soit pas contraire à l'ordre public.

L'objet général de tout syndicat est la défense des intérêts de la profession. Au sein des relations professionnelles, alors que le syndicat des employeurs ou syndicat patronal cherche les meilleures conditions d'exploitation et de rentabilité de leurs activités, celui des travailleurs recherche les meilleures conditions dans le cadre de l'exécution de leurs prestations (salaires, sécurité sociale, congés, soins médicaux, ...).

La représentation des travailleurs est prévue par l'article 255 du code du travail (de 2002) alors que l'article 259 fixe la compétence ou l'étendue du mandat de la délégation qui est d'être consultée par l'employeur sur :

- les horaires de travail ;
- les critères généraux en matière d'embauchage, de licenciement et de transfert des travailleurs ;
- les systèmes de rémunération et de primes en vigueur dans l'entreprise dans le cadre des dispositions légales et réglementaires ou des conventions collectives en vigueur ;
- l'élaboration et les modifications du règlement d'entreprise et, le cas échéant, le règlement d'atelier.

Cependant, l'arrêté ministériel n° 70/00013 du 11 août 1970, non-abrogé, avait déjà fixé les modalités de représentation des travailleurs tout en veillant à assurer véritablement la défense des intérêts des travailleurs notamment en complétant les conditions d'éligibilité à la représentation de ceux qui exercent les fonctions de direction au service de l'employeur¹¹.

Ainsi, le syndicalisme est né pour la défense et la promotion des intérêts tant des travailleurs que des employeurs.

Avant d'examiner l'introduction du syndicalisme au Congo, il conviendrait de dire un mot sur la typologie des syndicats.

2. Typologie des syndicats

Le syndicalisme n'est pas un produit du Congo, moins encore de l'Afrique. Il est le fruit de l'expérience occidentale, d'abord durant le moyen-âge avec des corporations secrètes comme celle des francs-maçons, puis avec la révolution industrielle associée à la recherche effrénée des profits pour les détenteurs des capitaux et la paupérisation des ouvriers. La misère de ces derniers était marquée par une longue durée de travail (14 à 16 heures par

10 « Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats pour la défense de ses intérêts » (Article 23, Al. 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme).

11 Article 4, § 4 de l'Arrêté ministériel n° 70/0013.

jour), le travail pénible des femmes et des enfants, l'inexistence des moyens de transport, la précarité et la modicité des salaires fixés unilatéralement par les détenteurs des capitaux, des conditions hygiéniques déplorables dans les lieux de travail, etc.

Avant d'en arriver au syndicalisme proprement dit, les travailleurs verront d'abord, dans le machinisme, la source de leurs misères et ils vont s'employer à les détruire (ludisme). Puis, ils s'organiseront en mutualités et en corporations pour en arriver au syndicalisme avec l'idée essentielle que relève G. Lassere¹² : les travailleurs doivent avant tout compter sur eux-mêmes car ils ne peuvent compter sur la bonne foi de l'employeur.

Avec la révolution industrielle, et même avant, les coalitions ouvrières étaient interdites (Loi Chapelier du 17 juin 1791 en France et loi de 1718 en Grande Bretagne). La constitution des syndicats était ainsi une conquête de la force ouvrière. Les syndicats s'articuleront sous diverses formes en fonction de certains critères.

Le critère géographique permet de distinguer les syndicats par pays à travers leurs différences. Par exemple, les syndicats britanniques ont vite débouché sur des actions politiques pour échapper aux poursuites judiciaires (Labour Party – 1893), les syndicats américains seront marqués par la liberté d'affiliation, la sécurité syndicale et la reconnaissance par l'employeur du syndicat majoritaire qui engage même les non-signataires de la convention, alors que les syndicats français (qui influenceront les syndicats belges et congolais) seront partagés entre deux tendances, une tendance politique marquée par l'action et une tendance économique. Quant au syndicalisme russe, il sera très lié au parti communiste dans l'ex Union Soviétique. Le critère professionnel permettra de distinguer le syndicalisme salarié et celui des autres professions (patronal, artisanal, agricole, étudiantin, des professions libérales, etc).

Prenant en compte les critères de *relation* et d'*action*, Alain Touraine a distingué¹³ :

- le syndicalisme d'opposition : il est dominé par la lutte contre le pouvoir de classe (patronale), sa force provenant de la revendication des individus contre les formes directement perçues de dépendance personnelle et de soumission à l'arbitraire. C'est l'action des militants qui compte et non sa puissance de négociation ou de participation au système de décision politique ou économique. Cette forme débouche sur l'anarchisme ;
- le syndicalisme d'intégration qui est caractérisé par son engagement dans les actions de développement économique et de contrôle des conditions de travail et d'emploi. Il cherche à participer au bon fonctionnement de la société ou de l'entreprise ;

12 G. LASSERE, *Le syndicalisme en France* cité par GASSANA MUHIRWA, *Le syndicalisme et ses incidences socio-politiques en Afrique noire. Le cas de l'UNTZA*, PUZ, Kinshasa, 1982, p. 29.

13 A. TOURAINE, *Op. cit.*, pp. 314 et sv.

- le syndicalisme de négociation qui se réduit aux relations professionnelles dans lesquelles il est engagé. Il ne remet pas en cause un système de pouvoir économique et ne prend pas en charge les problèmes du développement économique parce que le niveau de vie est élevé et la revendication ouvrière s'est atténuée.

Selon les circonstances historiques et socio-économiques, un syndicat d'opposition peut se transmuter en syndicat d'intégration ou de négociation, et inversement.

3. Brève historique du syndicalisme en RD Congo

Ainsi que nous l'avons indiqué ci-haut, le syndicalisme, dans son aspect revendicatif, est un produit du monde occidental consécutivement d'abord à la société féodale, ensuite à la révolution industrielle et à la misère du monde ouvrier. L'esprit qui est à l'origine du syndicalisme en Europe ne s'accommode pas avec la mentalité africaine. L'esprit d'association et de défense des droits acquis, caractéristiques des sociétés traditionnelles africaines et favorables à l'éclosion d'un syndicalisme autonome, ne suffisait pas.

C'est avec la colonisation que le syndicalisme fut possible avec l'implantation du capitalisme au Congo. Après le Domaine de la Couronne (où l'on exploitait le caoutchouc, le copal et l'ivoire dès 1892), seront instaurées, dès 1897, les cultures dites obligatoires (cacao et café) puis, la société Anversoise du commerce au Congo (Anversoise) et l'*Anglo-Belgian Indian Rubber Compagny* (ABIR) qui vont s'installer dès 1892. Ce sera le tour du Comité Spécial du Katanga (1900), et ce sera l'empire du grand capital avec trois grandes sociétés dès 1906 : l'Union Minière du Haut-Katanga (UMHK), la Compagnie du Chemin de Fer du Bas-Congo (BCK) et la Société Internationale Forestière et Minière du Congo (Forminière). Ensuite, les grandes banques, avec la Société Générale de Belgique, vont se tailler la part du lion et avoir une mainmise sur l'économie du Congo¹⁴. Ce système d'exploitation posera le problème des conditions de travail et favorisera l'éclosion du syndicalisme. Ainsi, l'on peut distinguer dans l'histoire du syndicalisme au Congo deux étapes : la période avant 1960 et la période après 1960.

3.1. Le syndicalisme au Congo Belge

Avec l'introduction du capitalisme marchand, le Congo devait connaître le même cheminement que l'Europe à la suite de la révolution industrielle avec des dures conditions de travail tant pour les Blancs que pour les Noirs.

¹⁴ Pour plus d'informations sur l'expansion et le triomphe du capitalisme marchand, lire ELIKIA M'BOKOLO, « Le Congo, colonie modèle » (pp. 9-10) et A. BOURGUIL, « La Générale de Belgique ou la stratégie de l'araignée » (pp. 93-106) in *Conflit belgo-zaïrois. Fondements historiques, politiques, économiques et culturels*, Ed. Présence Africaine, Paris, 1990.

Et ce sont les travailleurs européens qui vont introduire le syndicalisme en Afrique coloniale en général, et au Congo en particulier.

En ce qui concerne le Congo, les syndicats furent autorisés aux seuls fonctionnaires et agents européens de l'Administration publique. Le Décret du 23 mars 1921 qui leur reconnaissait ce droit leur interdisait cependant le droit de grève et toute forme de suspension de travail sans autorisation préalable.

En 1926, l'ordonnance n° 14/cont du 11 février organisera les syndicats et les associations professionnels des indigènes.

Interprétant largement la restriction du droit de grève aux fonctionnaires et agents de l'administration coloniale, les Européens, travailleurs du secteur privé, revendiquèrent le droit de regroupement qui leur sera reconnu en 1946, droit qui sera également reconnu aux Noirs, mais avec interdiction des syndicats mixtes.

Ce n'est que plus tard, d'étape en étape, par l'extension des syndicats belges au Congo, qu'on aura des syndicats mixtes.

L'arrêté royal du 25 janvier 1957 consacre la liberté syndicale, fruit des revendications tenaces des associations professionnelles, à savoir :

- L'Association du Personnel indigène de la colonie (A.P.I.C.) ;
- La Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (C.G.S.L.B.) ;
- La Confédération des syndicats chrétiens du Congo (C.S.C.C.) ;
- La Fédération générale du travail de Belgique (F.G.T.B.) ;
- Le syndicat indépendant du Personnel d'Afrique (A.F.A.C.) ;

Cette période, bien qu'encore marquée par le rôle capital joué par les Conseillers européens en matière d'organisation et de fonctionnement, peut être considérée comme le moment de maturation du syndicalisme congolais. En effet, l'on voit émerger quelques cadres africains qui deviendront le porte étendard du syndicalisme au Congo, notamment : André Bo-Boliko, Cyrille Adoula, Arthur Pinzi, Paul Bolya, Beleke, Bintou, etc.

La dernière remarque pour cette période coloniale concerne la faiblesse manifeste de l'emprise syndicale sur les masses laborieuses ainsi que le montrent les tableaux 1 et 2 ci-dessous concernant respectivement le nombre moyen d'affiliés par syndicat d'une part et le nombre de syndiqués par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre indigène (M.O.I.) en activité.

Tableau n°1. Nombre moyen d'affiliés par année et par syndicat pour l'ensemble du Congo

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
129	135	154	146	126	106	145

Tableau n°2. Rapport du nombre de syndiqués par rapport à la M.O.I. au travail

Année	M.O.I. au travail	Nbre de syndiqués	%
1950	962.009	5.175	0,54
1951	1.030.925	6.092	0,58
1952	1.077.693	7.067	0,65
1953	1.109.601	6.993	0,63
1954	1.146.284	7.538	0,66
1955	1.182.871	6.16	0,52
1956	1.197.896	8.829	0,73

Source : Robert POUPART, *Première esquisse de l'évolution du syndicalisme au Congo*, Ed. Solvay, Bruxelles, 1960, p. 43.

3.2. Le syndicalisme au Congo indépendant

Durant cette période, il faudra distinguer trois phases dans le mouvement syndical : 1960-1965 ; 1967-1990 ; 1990 et sv.

3.2.1. De 1960 à 1965

Au cours de la première république, le système syndical instauré par le colonisateur continuera son action avec une intégration progressive dans les centrales internationales.

Quatre grands syndicats émergent du lot :

- L'Union des travailleurs congolais (U.N.T.C.) affiliée à la C.S.C.C.
- La Confédération des syndicats libres du Congo (C.S.L.C.) affiliée à la C.G.S.L.B.
- La Fédération générale des travailleurs du Congo (F.G.T.C.) affiliée à la F.G.T.B.
- L'Alliance des prolétaires indépendants du Congo (A.P.I.C.) affiliée à l'A.F.A.C.

Ces syndicats ont su garder leur autonomie à l'égard du pouvoir de l'État et du patronat, condition sans laquelle la défense des intérêts des travailleurs ne peut être assurée avec efficacité. À ce propos, qu'il suffise de rappeler leurs prises de position communes à l'occasion des problèmes politiques brûlants de l'époque (sécession katangaise ; création des provinces ; commission constitutionnelle de Lulwabourg) et lors de la grève générale des enseignants de mai à octobre 1963.

3.2.2. De 1965 à 1990

À l'avènement de Mobutu en novembre 1965, tous les partis politiques sont dissouts, les associations et les mouvements de jeunesse sont interdits. Le M.P.R., parti unique, s'impose à tous le 20 mai 1966.

Accusés d'inféodation aux idéologies étrangères et acculés par le pouvoir qui les sommera de réaliser la *fusion* de leurs organisations, les dirigeants syndicaux ne peuvent résister plus longtemps. Le congrès tenu en juin 1967 à Kinshasa consacre la naissance du *syndicat unique* (l'U.N.T.C.), en lieu et place de l'intersyndicale espérée par les travailleurs. Par la suite, nombre de ses dirigeants entreront au gouvernement et dans les conseils d'administration des sociétés. Bien plus, le nouveau syndicat recevra du pouvoir toutes les facilités matérielles (immeuble notamment) et financières (retenue des cotisations à la source). Les conséquences seront néfastes pour les travailleurs. L'UNTC se détourne de la mission traditionnelle des syndicats pour se muer en un instrument de soutien à la politique gouvernementale, c'est-à-dire un syndicat de *participation*. Elle sert de police au pouvoir en place pour dénoncer des « agitateurs » dans les entreprises. L'action syndicale est complètement noyautée, le syndicat unique devient le deuxième pilier du régime après le parti unique avec lequel il collabore étroitement.

3.2.3. À partir d'avril 1990

Cette date marque la démocratisation du pays et le recouvrement des libertés individuelles et collectives. Au multipartisme politique correspond le pluralisme syndical. Près d'une centaine d'organisations se font enregistrer au Ministère du travail entre 1990 et 1993. Dix ans plus tard, en 2010, cent trente-cinq (135) étaient recensées officiellement.

Depuis la démocratisation, des élections syndicales sont organisées périodiquement par le Ministère du travail pour déterminer la représentativité effective des syndicats et leur emprise dans les entreprises. Les tableaux des résultats successifs que nous avons consultés à la Direction du travail, mais qu'il serait fastidieux de reproduire ici, laissent voir que quelques syndicats se disputent le leadership à différentes éditions, à savoir :

- La CSC : Confédération syndicale du Congo
- L'UNTC : Union nationale du travail du Congo
- L'OTUC : Organisation du travail unie du Congo
- La CDT : Confédération démocratique du travail
- La SOPA : Solidarité ouvrière et paysanne
- La FOSYCO : Force syndicale du Congo
- La CTP : Conscience des travailleurs et paysans

Telles sont succinctement les grandes lignes de l'évolution du mouvement syndical congolais.

4. Législation syndicale congolaise : évolution ou régression

Le premier texte connu au Congo est le décret du 23 mars 1921 qui reconnaissait aux seuls fonctionnaires et agents européens de l'administration publique la liberté d'association mais avec interdiction du droit de grève et toute suspension de travail sans autorisation préalable. Les Européens, œuvrant dans le secteur privé, interprétèrent restrictivement cette restriction et entreprirent des mouvements de grève pour revendiquer leurs droits et obtinrent satisfaction.

Ce droit de regroupement était interdit aux Noirs. Après les grèves des travailleurs noirs de l'Union Minière (en 1941) et de l'OTRACO (en 1945), l'administration coloniale fit ce constat : « l'évolution des populations du Congo, de la main d'œuvre indigène notamment, nécessite une évolution de notre politique à leur égard. L'adaptation de celle-ci aux contingences actuelles est particulièrement impérieuse à l'égard des détribalisés et des évolués »¹⁵.

Ainsi, l'ordonnance n° 128/AIMO du 10 mai 1946 reconnut aux indigènes le droit de regroupement avec la restriction de former des unions ou des fédérations (le ressort étant limité à une localité ou à une région) avec limitation dans le recrutement. L'administration coloniale devait assister aux réunions avec droit de veto. Les syndicats mixtes étaient toujours interdits (étant donné que les indigènes étaient soumis au contrat de louage de service alors que les Européens étaient soumis au contrat de travail conçu sur le modèle métropolitain).

Cette ordonnance confirmait, sur l'essentiel, le contenu des dispositions de l'ordonnance législative n° 82/AIMO du 17 mars 1946.

Le Décret du 25 janvier 1957 abrogera celui du 23 mars 1921 en réglementant non seulement le droit d'association des agents et des agents auxiliaires de l'administration d'Afrique mais aussi celui des agents de l'ordre judiciaire, y compris les agents temporaires. Ce décret sera confirmé par l'Arrêté royal du 25 janvier 1957 portant statut syndical du personnel de l'administration d'Afrique.

La loi fondamentale du 30 juin 1960 édictera que la législation antérieure devra demeurer en vigueur jusqu'à son abrogation explicite par le gouvernement. Puis, le Décret-loi du 1^{er} février 1961 supprimera toute trace de discrimination raciale dans le contrat de louage de service et consacrera donc le principe des syndicats multiraciaux.

L'article 227 de l'ordonnance-loi n° 67/310 confirmera le pluralisme syndical¹⁶ jusqu'à la consécration du monopartisme politique (avec la création du M.P.R.) et du monolithisme syndical (avec la création de

¹⁵ Exposé des motifs de l'ordonnance n° 128/AIMO.

¹⁶ « Tout travailleur ou employeur, sans distinction d'aucune sorte, a le droit de s'affilier à une organisation professionnelle de son choix ou de s'en désaffilier » (article 227 du Code du travail de 1967).

l'U.N.T.C./UNTZA) et ce, contrairement à l'esprit du code du travail. Cette disposition sera reprise par l'article 230 de la loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant code du travail.

Il faudra attendre l'ouverture du pays au multipartisme politique intégral, avec la fin du monopartisme sous l'égide du M.P.R., pour voir réapparaître le pluralisme syndical. Une série de textes légaux et réglementaires va marquer cette rupture.

La note circulaire n° 193/91 du 1^{er} mars 1991 va souligner l'introduction au pays du « multisyndicalisme » et ouvrir la campagne d'enregistrement des syndicats conformément à une disposition du code de travail de 1967 que reprend l'article 231 du code du travail de 2002¹⁷. L'Arrêté ministériel n° 103/01 du 18 juillet 1991, dans son article 2, va prévoir une période transitoire qui devait aller jusqu'au 1^{er} juillet 1991, date prévue pour la clôture des travaux de la Conférence Nationale Souveraine.

Durant cette période transitoire, les conclusions ou révisions des conventions collectives devaient être gelées (article 5, § 1) alors que les syndicats existants devaient s'abstenir d'entraver l'implantation du pluralisme syndical (article 4). En ce qui concerne les salaires et les avantages sociaux, les employeurs et les délégués syndicaux pouvaient recourir aux protocoles d'accord (article 5 § 2).

L'Arrêté Ministériel n° 034 du 22 juillet 1992 mettra fin au mandat des délégués syndicaux (article 3) et confiera la représentation des travailleurs à des équipes provisoires élues pour la circonstance (article 6).

Enfin, dans son *Communiqué important* du 17 juillet 1993, le Ministère du travail et de la prévoyance sociale publiera les résultats du recensement physique en donnant la liste des syndicats en règle avec la loi.

5. Appréciation de la représentation des travailleurs en Droit positif congolais

« Les syndicats sont, d'après moi, purement et simplement les organisations naturelles dans lesquelles les travailleurs salariés se groupent pour assurer l'amélioration immédiate et pratique de leurs conditions et pour obtenir leur émancipation finale » disait Samuel Gompers, le Président de la puissante *American Federation of Labor* (Fédération américaine du travail). Soutenir que la représentation des travailleurs dans notre Droit positif n'est pas une atteinte aux droits individuels, c'est affirmer que les syndicats améliorent toujours les conditions de travail et renforcent l'émancipation des travailleurs.

L'on peut apprécier l'apport de cette représentation au regard de trois facteurs : la législation syndicale, le contexte socio-économique et les résultats du mandat de représentation.

¹⁷ Ordonnance-loi n° 67/310 du 09 août 1967 portant Code du travail.

Au premier niveau, et comme on a pu le montrer, la législation sociale a notablement évolué dans le sens de la garantie, de la promotion et de la protection des droits individuels des travailleurs dans leurs relations de travail avec l'employeur. Ce constat peut être confirmé par plusieurs illustrations à travers l'évolution historique de la gestion légale ou conventionnelle des relations entre employeurs et travailleurs.

Ainsi, à titre illustratif, à la *Convention collective interprofessionnelle nationale du travail entre l'ANEZA et l'UNTZA* (syndicat patronal et syndicat des salariés)¹⁸ a succédé une autre signée entre le même syndicat patronal et six organisations syndicales des travailleurs¹⁹.

Bien plus, en passant du monosyndicalisme de l'UNTZA (UNTC) inféodé par le parti politique unique au multisyndicalisme indépendant des partis politiques, les représentants des employeurs et des travailleurs ont eu la possibilité de négocier des conventions collectives aux conditions plus avantageuses. Ainsi en est-il de la *Convention collective d'entreprise* de la Gécamines (1996), de la *Convention collective des industries pétrolières* (1991-1992).

L'unification des syndicats au sein de l'UNTZA (UNTC) pourrait permettre d'affirmer que l'on est passé, au Congo, des syndicats d'opposition politisée à un syndicat d'intégration, non pas parce qu'il participait au développement économique et au contrôle des conditions de travail et d'emploi, mais bien parce qu'il servait de courroie de transmission des idéaux politiques du parti unique et d'intégration politique forcée, intégration contraire aux aspirations des travailleurs. L'évolution juridique vers le pluralisme syndical permettrait de postuler l'émergence des syndicats d'opposition et de négociation éloignés des préoccupations politiques qui n'attendent que l'amélioration des conditions socio-économiques et politiques pour remplir leurs fonctions originaires dans le sens de la protection et de la promotion des droits des travailleurs.

Ce qui nous conduit à l'appréciation au second niveau en tenant compte du contexte socioéconomique du pays dans lequel fonctionnent les syndicats malgré une réglementation et une législation favorables aux travailleurs.

Ainsi, malgré la clarté des textes réglementaires et conventionnels, les droits individuels des travailleurs peuvent être systématiquement violés. Tels sont les cas, à titre d'illustration, de la SNCC et de la Gécamines qui sont dans l'impossibilité de payer les salaires dans le temps légal, c'est-à-dire « dans les six jours suivant la période à laquelle ils se rapportent ». et il n'est pas curieux de constater à cet effet que les syndicats se réduisent dans leur rôle à la sempiternelle revendication du paiement des salaires dans une économie exsangue alors que les membres du gouvernement se réduisent à jouer le rôle de sapeurs-pompiers là où les grèves de revendication des salaires éclatent.

¹⁸ Texte révisé le 9 mars 1985.

¹⁹ *Convention collective interprofessionnelle nationale du travail*, septembre 1995.

Le cas le plus explicite de la violation des droits individuels des travailleurs à partir du délitement du pouvoir régulateur de l'État dans une économie précarisée est celui de la Gécamines avec le système dit « dopage » d'abord, puis avec les « départs volontaires » parce que n'ayant pas respecté la procédure en la matière (notamment en matière de préavis) et cela, en violation de l'article 35 de sa *Convention collective d'entreprise*, les plus frappés étant ceux des travailleurs des secteurs en réduction d'activités (Lubumbashi, Kando, Kasese, etc.).

Une telle mesure n'a été possible qu'à cause de la précarité économique conjuguée à une situation politique peu normativiste. L'intervention du politique n'a pas permis à la représentation de jouer son rôle protecteur des intérêts des travailleurs.

L'article 21 du Code civil (L. III) pose le principe général : « on est censé avoir stipulé pour soi et pour ses héritiers et ayant cause, à moins que le contraire ne soit exprimé ou ne résulte de la nature de la convention ». La nature de la représentation étant un mandat, « le mandataire ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans son mandat : le pouvoir de transiger ne renferme pas celui de compromettre » (article 531 du Code civil L. III).

En somme, il s'agirait, sur le plan du droit, d'une imperfection que l'on ne saurait contourner et l'on devrait recourir à l'article 63 (du CCL III) : « les conventions n'ont d'effets qu'entre les parties contractantes ; elles ne nuisent au tiers et elles ne lui profitent que dans les cas prévus par l'article 21 ».

La solution, pour l'exécution conforme du mandat de représentation des travailleurs se trouve dans la régulière consultation de la base, surtout qu'il ne s'agit pas d'un mandat impératif mais plutôt d'un mandat consultatif.

Conclusion

Que retenir au terme de cette réflexion ? Il y a lieu d'affirmer que la représentation des travailleurs en Droit positif congolais a connu une forte évolution qui est allée dans le sens de la promotion et de la protection, au travers du droit syndical, des droits individuels et collectifs des travailleurs. Cette évolution positive, en passant des syndicats pour Européens seulement, aux syndicats pour indigènes et aux syndicats sans distinction d'appartenance raciale avec l'abolition de la ségrégation en matière de contrat de louage de services, il y a eu une notable évolution. La création d'un syndicat unique était opérée en violation de l'article 227 du code du travail (de 1967), violation qui ne sera réparée qu'avec l'avènement du multipartisme marquant le retour au pluralisme syndical. Ce qui permettra la signature de nombreuses conventions collectives d'entreprise dans le sens de la protection et de la promotion des droits individuels et collectifs des travailleurs.

Si l'évolution de la législation syndicale congolaise dans le sens de la promotion et de la protection des droits individuels et collectifs des travailleurs peut être attestée, l'on ne peut cependant soutenir qu'elle soit très satisfaisante.

L'on pourrait suggérer au législateur par exemple, en s'orientant plus vers une justice distributive, d'adopter des mesures permettant de faire participer le personnel aux bénéfices de l'entreprise dans la mesure où la prospérité de celle-ci est dépendante de son travail, au lieu de se limiter aux « seules informations sur la marche de l'entreprise ». Ce système est connu sous d'autres cieux sous le nom d'*actionnariat ouvrier*²⁰. L'idée générale de cet actionnariat est que, l'ouvrier, par le fait qu'il consacre son activité à l'entreprise, est associé à celle-ci et que dès lors, tout en continuant à toucher sa rémunération, il a des droits sur les bénéfices annuels, sur le fonds social, et même sur l'administration de l'entreprise.

Bien plus, au-delà de la négociation collective qui suppose l'égalité des parties (employeurs et travailleurs) et qui se concrétise par la signature des conventions collectives, le législateur pourrait aussi adopter des dispositions dans le sens de promouvoir, au sein des entreprises, un *dialogue social* traitant des problèmes sociaux et apportant sa contribution à la politique de développement de l'entreprise. À ce dialogue social, en dehors des partenariats traditionnels (employeur et représentant des travailleurs sous la médiation des pouvoirs publics), on pourrait y associer les organisations non-gouvernementales sociales ou de développement (ONG et ONGD) qui pourraient intervenir en tant que partenaires pour la gestion, par exemple, des services sociaux, ou pour la réalisation des projets de développement permettant, en dehors des revenus du travail, l'accroissement des revenus hors du cadre de l'entreprise. La protection et la promotion des droits individuels et collectifs des travailleurs ne s'en trouveraient que renforcées. ■

20 Le *Dialogue social* est une création de l'Union Européenne. Repris par d'autres organisations d'intégration économique, tel que le MERCOSUR, il a reçu la contribution de l'O.I.T. qui avait indiqué dans programme pour 2000-2001, que le renforcement du dialogue parmi les Etats membres constituera l'un des quatre objectifs stratégiques à atteindre (voir : M. OZAKI et RUEDA-CATRY, « Le dialogue social : aperçu international » in *Éducation ouvrière*, n° 120, B.I.T., Genève, 2003, pp. 1-10 ; J. BAKER, « Les syndicats et le dialogue social à l'échelle mondiale », in *Idem*, pp. 11-21.