



## Partie II

CAS N° 2190

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

### **Plainte contre le gouvernement d'El Salvador présentée par le Syndicat des travailleurs du ministère de l'Éducation (ATRAMEC)**

*Allégations: L'organisation plaignante allègue que, faute d'avoir reconnu le droit de syndicalisation des agents de l'Etat, le ministère du Travail leur a refusé l'approbation de leurs statuts syndicaux et la personnalité juridique.*

- 480.** La plainte figure dans une communication du Syndicat des travailleurs et du ministère de l'Éducation (ATRAMEC) datée du 12 mars 2002. Le gouvernement a fait parvenir ses observations dans une communication en date du 29 avril 2002.
- 481.** Le Salvador n'a ratifié ni la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ni la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

#### **A. Allégations de l'organisation plaignante**

- 482.** Dans sa communication en date du 12 mars 2002, le Syndicat des travailleurs du ministère de l'Éducation (ATRAMEC) explique avoir déjà présenté une plainte (cas n° 2085) où il était allégué que le ministère du Travail avait refusé d'approuver ses statuts syndicaux et de lui donner une personnalité juridique bien qu'il se soit constitué en syndicat le 24 mars 2000. L'ATRAMEC rappelle que le Comité de la liberté syndicale, à sa session de novembre 2000, avait prié le gouvernement: «de veiller à ce que la législation nationale d'El Salvador soit amendée de manière urgente afin de reconnaître le droit syndical aux travailleurs au service de l'État, à la seule exception éventuelle des forces armées et de la police».

483. L'ATRAMEC ajoute que, le 6 juillet 2001, il a demandé à nouveau au ministre du Travail et de la Prévention sociale de lui accorder la personnalité juridique; la demande, jointe au texte, est restée sans réponse. L'ATRAMEC souligne que le gouvernement n'a pas tenu compte de la recommandation du BIT.

484. L'ATRAMEC rappelle que la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90<sup>e</sup> session tenue à Genève le 18 juin 1998, affirme que:

La Conférence internationale du Travail: ...2 déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, à savoir: a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective...

## B. Réponse du gouvernement

485. Dans sa communication du 29 avril 2002, le gouvernement déclare que, comme il l'a fait savoir précédemment, la Constitution et le Code du travail ne reconnaissent la liberté d'association qu'aux travailleurs et employeurs du secteur privé ainsi qu'aux travailleurs des institutions officielles autonomes.

486. S'agissant de la recommandation du Comité de la liberté syndicale ayant trait à l'amendement du droit du travail pour que soit reconnu le droit syndical des travailleurs au service de l'Etat, le gouvernement indique, dans une note en date du 7 janvier 2002, que la reconnaissance légale de la liberté d'association pour les travailleurs et employeurs privés ainsi que pour les travailleurs des institutions officielles et autonomes, sanctionnée tant par la Constitution que par le Code du travail, ainsi que la reconnaissance du droit syndical aux travailleurs au service de l'Etat ressortissent aux décisions souveraines et aux prescriptions nationales, comme en témoignent les réformes de la Constitution de la République, réalisées par l'Assemblée législative constituante en 1983, ainsi que les réformes du Code du travail obtenues par consensus tripartite au forum de concertation sociale issu des accords de paix, qui a également bénéficié du soutien technique d'une mission de l'OIT. Par ailleurs, dans ce même document, le gouvernement fait savoir au Comité de la liberté syndicale que le plan gouvernemental appelé «Alliance pour le travail» envisage une stratégie corrélant le cadre juridique aux prescriptions du marché du travail national et international, concept auquel il a nouvellement souscrit.

## C. Conclusions du comité

487. *Le comité observe que, dans le cas présent, l'organisation syndicale d'enseignants plaignante allègue que le gouvernement: 1) refuse de donner suite aux recommandations du comité (cas n° 2085) appelant un amendement de la législation et une reconnaissance du droit syndical des travailleurs au service de l'Etat; 2) n'accorde toujours pas la personnalité juridique à l'organisation plaignante en dépit de la formulation d'une nouvelle demande en date du 6 juillet 2001.*

488. *Le comité prend acte de la réponse du gouvernement mais regrette qu'elle ne contient pas d'éléments nouveaux par rapport aux réponses envoyées le 24 juillet 2000 et le 7 janvier 2002 pour le cas n° 2085. Le comité observe en particulier que les travailleurs du ministère de l'Education ne peuvent se constituer légalement en syndicat mais seulement en association et que le plan du gouvernement «Alliance pour le travail» envisage une stratégie tendant à corréliser le cadre juridique aux prescriptions du marché du travail national et international.*

**489.** *Dans ces conditions, le comité ne peut que réitérer les conclusions formulées lors de l'examen du cas n° 2085 [voir 323<sup>e</sup> rapport, paragr. 173, 327<sup>e</sup> rapport, paragr. 57, et 328<sup>e</sup> rapport, paragr. 47] qui sont reproduites ci-après:*

- *En ce qui concerne le refus d'octroyer la personnalité juridique au Syndicat des travailleurs du ministère de l'Education (ATRAMEC) en mai 2000, le comité prend note du fait que, selon le gouvernement, la Constitution garantit le droit syndical aux travailleurs du secteur privé et à ceux des institutions officielles autonomes, mais pas aux travailleurs au service de l'Etat (fonctionnaires publics ou fonctionnaires du gouvernement), puisque l'Etat offre des services essentiels qui ne sauraient être interrompus sous aucun prétexte. Le comité doit souligner à cet égard que le déni du droit syndical aux travailleurs au service de l'Etat constitue une violation extrêmement grave des principes les plus élémentaires de la liberté syndicale. Par conséquent, le comité prie instamment le gouvernement de veiller à ce que la législation nationale d'El Salvador soit amendée de manière urgente, afin de reconnaître le droit syndical aux travailleurs au service de l'Etat, à la seule exception éventuelle des forces armées et de la police.*
- *Le comité espère que l'adaptation du cadre juridique mentionnée par le gouvernement aura lieu dans un avenir proche et qu'elle portera sur toutes les réformes demandées par le comité. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard et souligne que certains des points appelant une réforme, par exemple la nécessité de garantir le droit syndical des travailleurs publics, constituent de graves violations de la liberté syndicale.*
- *S'agissant de la réforme du Code du travail concernant la reconnaissance du droit syndical des travailleurs de l'Etat, le comité regrette que le gouvernement se borne à réitérer ce qu'il avait préalablement indiqué sur ce sujet. A cet égard, compte tenu de l'importance que revêt pour les employés de l'Etat ou des autorités locales le droit de constituer ou de faire enregistrer des syndicats, l'interdiction du droit d'association pour les travailleurs au service de l'Etat étant incompatible avec le principe généralement admis selon lequel les travailleurs, sans aucune distinction, doivent avoir le droit de constituer, sans autorisation préalable, les syndicats de leur choix [voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 215], le comité demande au gouvernement de prendre des mesures pour apporter les modifications nécessaires à la législation sur les points susmentionnés afin de la rendre conforme aux principes de la liberté syndicale. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à cet égard.*

**490.** *Le comité s'attend à ce que le syndicat ATRAMEC pourra être reconnu dès que possible, étant donné qu'il a été constitué le 24 mars 2000.*

**491.** *Le comité rappelle au gouvernement qu'il peut faire appel à l'assistance technique du BIT sur ces questions s'il le souhaite.*

## **Recommandations du comité**

**492.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) *Le comité prie instamment le gouvernement de veiller à ce que la législation nationale d'El Salvador soit amendée d'urgence afin de reconnaître le droit syndical aux travailleurs au service de l'Etat, à la seule éventuelle exception des forces armées et de la police.*
- b) *Le comité s'attend à ce que le syndicat ATRAMEC pourra être reconnu dès que possible, étant donné qu'il a été constitué le 24 mars 2000.*

- c) *Le comité demande au gouvernement de prendre des mesures pour apporter les modifications nécessaires à la législation sur les points susmentionnés afin de la rendre conforme aux principes de la liberté syndicale.*
- d) *Le comité rappelle au gouvernement qu'il peut faire appel à l'assistance technique du BIT sur ces questions s'il le souhaite.*

CAS N° 2201

RAPPORT INTÉRIMAIRE

### **Plaintes contre le gouvernement de l'Équateur présentées par**

- **l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) et**
- **la Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL)**

*Allégations: Violation du droit de grève dans l'exploitation agricole Los Alamos. Concrètement, irruption de centaines d'assaillants armés qui ont tiré sur les grévistes, ont blessé 12 travailleurs (dont deux grièvement) et brimé des femmes, mauvais traitement de travailleurs et menaces de mort, pillé des biens appartenant aux travailleurs, entrée de briseurs de grève dans l'exploitation (des mineurs en majorité) soutenus par des tueurs à gages.*

- 493.** La plainte figure dans des communications de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) et de la Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL) datées du 27 mai et du 17 juin 2002. Le gouvernement a envoyé ses observations par communications datées des 11 juin, 22 août et 8 octobre 2002.
- 494.** L'Équateur a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

#### **A. Allégations des plaignants**

- 495.** Dans sa communication du 27 mai 2002, l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) se réfère à une grève organisée en mai 2002 dans les plantations de l'exploitation Los Alamos (qui produit des bananes pour la Corporación Bananera Nobao) dans laquelle est impliquée la Fédération nationale des associations de paysans et indigènes libres de l'Équateur (FENACLE), qui s'efforce d'organiser les travailleurs des plantations de bananes.
- 496.** L'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) allègue que, le 26 avril 2002, reconnaissance a été accordée aux organisations syndicales qui avaient demandé leur

enregistrement pour pouvoir représenter les travailleurs des trois sociétés qu'administre l'exploitation Los Alamos; cette dernière exploitation vend ses produits à la Corporación Bananera Noboa. Le 6 mai 2002, une grève a été lancée pour protester contre les licenciements et les actes de harcèlement à l'encontre des syndicalistes, ainsi que pour exiger la réintégration de 124 travailleurs licenciés après une grève antérieure organisée pour obtenir la reconnaissance syndicale. Au lieu de négocier, les employeurs ont recouru à des attaques violentes dirigées contre les travailleurs. Le matin du 16 mai 2002, des centaines d'hommes encagoulés, dont beaucoup étaient armés, ont attaqué les travailleurs en grève dans les plantations Los Alamos. Une douzaine d'hommes ont été blessés, certains par balle, et des femmes ont été victimes de brimades. Selon les informations fournies, un véhicule de la société Noboa accompagnait les assaillants. D'après l'UITA, les plantations Los Alamos continuent d'être occupées par des hommes armés, qui bénéficient de renforts et de provisions transportés par des avions de Noboa. La grève se poursuit, mais le gouvernement de l'Équateur n'a pas encore pris de mesures efficaces pour protéger ces travailleurs contre les licenciements, les intimidations et les attaques armées, et le ministère du Travail a déclaré qu'il était dans l'incapacité d'intervenir pour défendre ces droits fondamentaux garantis par les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 de l'OIT.

**497.** Dans sa communication du 17 juin 2002, la Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL) se réfère, comme l'UITA, au conflit qui est survenu au sein de la Corporación Bananera Noboa. Selon la CEOSL, afin d'éviter de devoir négocier avec l'organisation syndicale, l'exploitation Los Alamos (Province de Guayas) s'est subdivisée en sept «micro-exploitations» afin de rompre la dépendance avec l'exploitation principale (Los Alamos) et, de surplus, a constitué trois entreprises de sous-traitance où les travailleurs sont exploités sans merci. Quand l'organisation syndicale a cherché à présenter des revendications, la société a envoyé quelque 400 mercenaires encagoulés pour qu'ils tirent à volonté sur les travailleurs; plusieurs travailleurs ont été blessés, dont deux grièvement. Cela s'est passé dans des circonstances qui se caractérisent par la lenteur et l'attitude suspecte du gouvernement, qui est favorable aux chefs d'entreprise. La CEOSL envoie un compte rendu du conflit rédigé par la fédération FENACLE, qui relève notamment les faits suivants:

- le 6 mai 2001, une grève a été déclarée dans l'exploitation agricole Los Alamos; environ 1 200 travailleurs (dont beaucoup vivent dans l'exploitation) y ont pris part dans le but de conclure un contrat collectif pour améliorer leurs conditions de travail;
- le 16 mai, vers 2 heures du matin, un groupe de 400 hommes encagoulés et armés ont enfoncé le portail avec un camion et ont commencé à attaquer les travailleurs en grève et à leur tirer dessus. Ils ont emmené entre 60 et 80 travailleurs au bureau de la radio, où ils les ont maltraités, puis les ont fait monter dans plusieurs camionnettes pour les enfermer dans un fourgon en les menaçant de les emmener encore plus loin et de les tuer; d'autres travailleurs ont alerté la police et agi rapidement; ils ont crevé les pneus du fourgon afin de libérer leurs collègues. Les assaillants ont volé et pillé des biens appartenant aux travailleurs, des choses qu'ils avaient acquises avec beaucoup d'efforts étant donné les bas salaires qu'ils reçoivent. Durant l'attaque, les tueurs à gages ont blessé par balle plusieurs travailleurs avec leurs armes automatiques. L'un d'eux (Luis Vernaza) a été attaqué de très près et a été grièvement blessé à la jambe droite (qui a dû être amputée par la suite) et est resté deux heures en perdant beaucoup de sang sans recevoir de premiers soins. Les assaillants ont menacé les travailleurs qui voulaient lui venir en aide. A 8 heures du matin, une ambulance est arrivée. Une petite patrouille de police ne comprenant que quelques agents était venue vers 6 heures du matin. Les délinquants ont alors eu plus de peine à quitter l'exploitation en emportant ce qu'ils avaient volé. Ils sont restés dans l'exploitation pendant toute la journée avant d'être enlevés par hélicoptère afin de ne pas pouvoir être identifiés. Les assaillants ont admis par la suite qu'ils avaient agi sur les ordres de

la société, qui les avait payés pour cette opération; deux d'entre eux ont allégué qu'ils étaient des gardes du corps personnels de M. Alvaro Noboa. La police a reçu de la nourriture des assaillants et a refusé d'intervenir en faveur des travailleurs;

- durant l'après-midi du 16 mai, les assaillants ont menacé les travailleurs en leur disant qu'ils devaient sortir à 18 h 30 de plein gré ou par la force. Vers 18 h 15, une personne a essayé de sortir de l'exploitation en bus. Cette tentative servit de prétexte pour lancer une deuxième attaque contre les travailleurs. Les assaillants avancèrent vers l'entrée, en tirant en l'air, tandis qu'un autre groupe caché fit feu directement sur les travailleurs. Ce groupe blessa plusieurs travailleurs et un agent de la police. Une des victimes (Bernabé Menéndez) fut grièvement blessée à l'estomac et à la tête;
- l'unité du GOE de la police est arrivée vers 19 heures le 16 mai et a arrêté 16 assaillants qui étaient détenus au poste de la police de Milagro. La police investit l'entrée de l'exploitation, c'est-à-dire qu'elle n'autorisa pas les travailleurs à retourner à leurs positions antérieures;
- le 20 mai vers 13 heures, une réunion de négociation du sous-secrétariat du ministère du Travail du secteur commença ses travaux en présence de représentants de la Corporación Noboa et de représentants des travailleurs de l'exploitation Los Alamos, affiliés à la FENACLE, à la CEOSL et à la FETLIG. Ces organisations syndicales ont présenté les revendications suivantes: stabilité de l'emploi durant trois ans; réintégration des travailleurs licenciés, paiement des salaires non perçus avant la cessation de travail, paiement des salaires non payés pendant la durée de la grève, paiement des avantages sociaux, ou réévaluation des prestations de cessation de travail pour ceux qui avaient reçu une indemnisation inférieure à ce que prévoit la loi, versement des contributions de l'IESS à tous les travailleurs et des indemnisations dues aux blessés;
- le 27 mai, l'exploitation Los Alamos a reconnu dans une lettre qu'elle ne s'était pas conformée aux lois du travail et s'est engagée à le faire; fort malheureusement, l'engagement pris dans cette lettre n'englobait pas la stabilité de l'emploi et l'indemnisation des travailleurs. Le 28 mai, les travailleurs – qui poursuivaient la grève – ont présenté à l'entreprise un acte de transaction dans lequel ils présentaient leurs revendications. L'entreprise a alors fait entrer des briseurs de grève dans l'exploitation (en majorité des mineurs) soutenus par des tueurs à gages;
- au début du mois de juin, des négociations ont eu lieu entre les travailleurs et le ministère du Travail au sujet des revendications des travailleurs, mais l'entreprise n'a pas accepté de compromis.

## B. Réponses du gouvernement

**498.** Dans ses communications du 11 juin 2002, le gouvernement a déclaré qu'en 2002 le ministère du Travail a octroyé, par l'intermédiaire du sous-secrétariat du Travail du Littoral, la personnalité juridique à sept organisations syndicales déployant des activités dans le secteur de la production bananière. En ce qui concerne le problème posé par le conflit collectif du travail qui a surgi dans l'exploitation Los Alamos, le gouvernement déclare que le ministère du Travail a pris les mesures suivantes:

- il a demandé l'intervention permanente de la police afin de protéger l'intégrité des travailleurs et d'éviter des affrontements;

- il a engagé et poursuit une procédure de médiation extrajudiciaire dans le but de rapprocher les parties et trouver rapidement une solution permettant de régler les conflits;
- parallèlement, conformément aux dispositions de la Constitution politique de l'Equateur et du Code du travail, il a organisé trois tribunaux de conciliation et d'arbitrage, dont les juges sont les seules personnes compétentes pour connaître des conflits du travail, qui se composent en outre de représentants des travailleurs (2), de représentants de l'employeur (2) et d'un inspecteur du travail qui préside les délibérations et assume la fonction de magistrat instructeur ou d'organisateur du procès;
- au cas où les efforts de médiation ne devaient pas connaître une issue heureuse, les conflits devront être portés devant une instance judiciaire qui prononcera une sentence;
- le conflit de l'exploitation Los Alamos se subdivise en fait en trois conflits collectifs du travail étant donné que les travailleurs concernés sont employés par trois sociétés distinctes.

**499.** Le gouvernement ajoute qu'il ressort de ce qui précède que le ministère du Travail a agi avec dynamisme et diligence et que, sans son intervention dans le présent cas, le conflit, en raison de sa nature, aurait pu dégénérer. Le ministère, par sa pondération, sa diligence et son respect des normes constitutionnelles et légales, s'est efforcé, et continue à le faire, de résoudre ce conflit, et d'autres, dans le but de préserver les droits des travailleurs et la paix des citoyens.

**500.** Dans sa communication du 22 août 2002, le gouvernement déclare que les actes délictueux qui portent atteinte à l'intégrité des personnes sont totalement incompatibles avec l'ordre juridique et la paix sociale en Equateur, et que certains détails de ces atteintes peuvent faire l'objet d'une ratification ou être abrogés. Les actes relevant du droit pénal qui auraient été commis dans la circonscription territoriale d'une exploitation de bananes, qui doivent être examinés dans le présent cas, devront par conséquent faire l'objet d'enquêtes dirigées dans ce contexte par les autorités compétentes, à savoir le ministère public, le ministère de l'Intérieur, afin que les auteurs présumés et leurs complices, si la véracité des faits est établie, soient punis par des sanctions pénales.

**501.** Conformément à ce qui précède, il faut analyser en détail ces actes délictueux, qui ne relèvent pas du droit du travail et qui ne sont pas des caractéristiques de conflits individuels ou collectifs du travail, pas plus que du non-respect des normes sociales ou du travail reconnues au niveau international, mais qui sont des circonstances délictueuses qui se produisent malheureusement dans n'importe quel pays et dans n'importe quelle société du monde.

**502.** Pour ce qui est du droit d'organisation et du droit de syndicalisation, ces droits ne peuvent pas être limités ou enfreints. La reconnaissance de ces droits est accordée librement à la demande de la partie, conformément aux préceptes légaux.

**503.** Il convient de signaler que des rapports sur les faits délictueux présumés décrits plus haut ont été demandés aux autorités compétentes et que les informations seront portées à la connaissance de l'OIT dès qu'elles auront été obtenues.

**504.** En ce qui concerne les conflits collectifs du travail survenus dans l'exploitation Los Alamos, qui font l'objet de procédures ordinaires, le gouvernement envoie des documents sur les mesures prises par les autorités et le tribunal de conciliation et d'arbitrage; il ressort

de ces documents qu'un problème s'est posé entre deux comités spéciaux qui se disputent la représentation légitime des travailleurs, et une sentence sur le fond de l'affaire n'a par conséquent pas pu être prononcée. L'accent doit être mis une fois de plus sur le fait que les actes violents présumés doivent être considérés comme des délits de droit commun et non pas comme des circonstances relevant du droit du travail ou du droit syndical. Aussi faudra-t-il évaluer les rapports de la police ou du ministère public pour établir la véracité des faits délictueux allégués.

**505.** Dans sa communication du 8 octobre 2002, le gouvernement transmet les informations fournies par le bureau du Procureur général, d'où il ressort qu'un fonctionnaire de ce bureau a lancé une enquête préliminaire et qu'il existe des motifs suffisants pour déposer des accusations pénales contre plusieurs personnes pour leur participation à des actes criminels. En conséquence, 16 gardiens de sécurité de l'entreprise et deux policiers sont en état d'arrestation. Le fonctionnaire du bureau du Procureur général est censé présenter son rapport au juge.

### C. Conclusions du comité

**506.** *Le comité observe que, dans le présent cas, les organisations plaignantes allèguent que le droit de grève a été gravement violé dans l'exploitation Los Alamos. Selon les plaignants, la réaction à la grève organisée dans cette exploitation a été l'irruption dans les plantations de centaines d'hommes armés, encagoulés qui ont occupé l'exploitation, tiré sur les travailleurs en blessant grièvement une douzaine d'entre eux et maltraité des travailleuses. De même, selon les allégations, les assaillants ont retenu, menacé et maltraité un groupe de travailleurs (entre 60 et 80) et ont pillé des biens appartenant aux travailleurs; les assaillants ont ensuite pu sortir de l'exploitation à bord d'un hélicoptère qui est venu les chercher. Enfin, selon les allégations, quand des négociations furent engagées, l'entreprise aurait fait entrer dans l'exploitation des briseurs de grève soutenus par des tueurs à gages. Les plaignants mettent l'accent dans leurs allégations sur la responsabilité des employeurs dans ces agissements.*

**507.** *En ce qui concerne les actes de violence, le comité prend note des déclarations du gouvernement selon lesquelles: 1) les actes de nature pénale qui sont allégués doivent faire l'objet d'enquêtes du ministère public et du ministère de l'Intérieur afin que, si leur véracité devait être établie, les auteurs et complices présumés fassent l'objet de sanctions pénales; 2) les autorités compétentes, soit le bureau du Procureur général, ont été chargées d'examiner ces faits délictueux présumés et ont indiqué, sur la base d'une enquête préliminaire menée par un fonctionnaire du bureau du Procureur général, qu'il existe des motifs suffisants pour déposer des accusations pénales contre ceux qui ont participé à ces événements; en conséquence 16 gardiens de sécurité de l'entreprise et deux policiers sont en état d'arrestation. Le fonctionnaire du bureau du Procureur général est censé présenter son rapport au juge; 3) le ministère du Travail a demandé l'intervention permanente de la police dans l'exploitation Los Alamos pour protéger l'intégrité des travailleurs et éviter des affrontements.*

**508.** *Le comité souligne la gravité des allégations qui ont trait à divers actes de violence et d'intimidation en réponse à une grève et signale que «la liberté syndicale ne peut s'exercer que dans une situation de respect et de garantie complets des droits fondamentaux de l'homme, en particulier du droit à la vie et du droit à la sécurité de la personne», et que «les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent s'exercer que dans un climat exempt de violence, de pressions ou de menaces de toutes sortes à l'encontre des dirigeants et des membres de ces organisations, et il appartient aux gouvernements de garantir le respect de ce principe». [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 46 et 47.] Etant donné que le présent cas se réfère à des atteintes graves contre l'intégrité physique*

*de syndicalistes, à de mauvais traitements et à des actes de violence contre des grévistes et leurs biens, le comité demande instamment aux autorités compétentes de s'assurer immédiatement qu'une procédure judiciaire soit ouverte pour faire toute la lumière sur les faits, déterminer les responsabilités, accorder des indemnités, sanctionner les coupables et prévenir la répétition de tels actes. Le comité demande au gouvernement de fournir des informations à cet égard et rappelle que «l'administration dilatoire de la justice constitue un déni de justice». [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 56.]*

- 509.** *En ce qui concerne les aspects du conflit intervenu dans l'exploitation Los Alamos qui violent le droit du travail, le comité prend note que les allégations se rapportent au contexte de la négociation d'un contrat collectif et que le plaignant reconnaît que des négociations ont eu lieu. Le plaignant signale toutefois que l'entreprise n'accepte pas de compromis, bien qu'elle ait admis qu'elle n'avait pas respecté les lois du travail et qu'elle n'a jamais abordé la question de la réintégration des travailleurs licenciés, de la stabilité de l'emploi de ces travailleurs et de l'indemnisation des blessés. Le comité prend note que le gouvernement l'a informé des mesures prises par les autorités dans le cadre du règlement ordinaire des conflits du travail (médiation extrajudiciaire et intervention simultanée de trois tribunaux de conciliation et d'arbitrage).*
- 510.** *Le comité observe toutefois que ni ces mesures ni l'intervention de ces tribunaux n'a permis de résoudre le conflit et qu'aucun de ces tribunaux ne s'est prononcé sur le fond de l'affaire (ce qui est dû, en partie du moins, à un problème entre deux comités spéciaux qui se disputent la représentation légitime des travailleurs). Le comité rappelle par conséquent une fois de plus combien il est important que les conflits du travail soient réglés sans retard et que l'administration dilatoire de la justice constitue un déni de justice. Le comité demande au gouvernement de promouvoir la négociation collective de bonne foi entre les parties afin qu'un contrat collectif sur les conditions générales de travail puisse être signé, et espère que les trois tribunaux de conciliation et d'arbitrage se prononceront sans retard sur d'autres questions plus concrètes liées à la grève qui a eu lieu dans l'exploitation Los Alamos (licenciements, indemnités dues aux blessés, engagement de briseurs de grève, etc.). Le comité souligne que personne ne doit être licencié ou subir de préjudice pour avoir exercé pacifiquement le droit de grève et demande au gouvernement de fournir des informations à cet égard.*

## **Recommandations du comité**

- 511.** *Au vu des conclusions intérimaires qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*
- a) *Au sujet des allégations d'atteintes physiques graves commises contre des syndicalistes, de mauvais traitements et d'actes de violence contre des grévistes et leurs biens dans l'exploitation Los Alamos, le comité déplore et souligne la gravité des allégations. Le comité demande instamment aux autorités compétentes de s'assurer immédiatement qu'une procédure judiciaire soit ouverte pour faire toute la lumière sur les faits, déterminer les responsabilités, accorder des indemnités, sanctionner les coupables et prévenir la répétition de tels actes. Le comité demande au gouvernement de lui fournir des informations à cet égard.*
  - b) *Le comité demande au gouvernement de promouvoir la négociation collective de bonne foi entre les parties afin qu'un contrat collectif sur les conditions générales de travail puisse être signé et espère que les trois tribunaux de conciliation et d'arbitrage se prononceront sans retard sur*

*d'autres questions plus concrètes liées à la grève qui a eu lieu dans l'exploitation Los Alamos (licenciements, indemnisations dues aux blessés, engagement de briseurs de grève, etc.). Le comité demande au gouvernement de lui fournir des informations à cet égard.*

CAS N° 2123

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement de l'Espagne  
présentée par  
la Centrale syndicale indépendante et des fonctionnaires (CSI-CSIF)**

*Allégations: L'organisation plaignante allègue que le gouvernement a modifié unilatéralement les conditions de travail des fonctionnaires publics, a mis à l'écart des syndicats pour l'élaboration de la loi fondamentale sur la fonction publique et n'a pas respecté une convention collective dans le secteur public, en maintenant en gel les traitements des fonctionnaires.*

- 512.** La présente plainte fait l'objet d'une communication en date du 19 mars 2001 de la Centrale syndicale indépendante et des fonctionnaires (CSI-CSIF).
- 513.** Le gouvernement a répondu par des communications en date des 26 septembre 2001, 27 février et 30 avril 2002.
- 514.** L'Espagne a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.

**A. Allégations de l'organisation plaignante**

- 515.** Dans sa communication du 19 mars 2001, la Centrale syndicale indépendante et des fonctionnaires (CSI-CSIF) allègue que le gouvernement a modifié de manière unilatérale la loi n° 30/1984 portant réforme de la fonction publique, en incluant dans le projet de loi des mesures fiscales, administratives et de caractère social («d'accompagnement de la loi sur le budget national pour 2001»), un changement concernant la mobilité géographique des fonctionnaires, approuvé par les *Cortes generales* et inscrit dans l'article 36 de la loi n° 14/2000. Cette modification a consisté à supprimer l'article 20.1 *d*) de la loi n° 30/1984 et à ajouter un nouveau paragraphe à l'alinéa *c*) de cet article à l'effet de permettre la mutation d'un fonctionnaire dans une autre localité, parfois à plus de 100 km de son domicile habituel et de son centre de travail précédent, sans autre justification que «les nécessités du service», une notion floue difficile à démontrer et relevant d'un pouvoir discrétionnaire absolu. L'organisation plaignante allègue qu'en introduisant cet amendement de manière unilatérale le gouvernement a enfreint la loi n° 9/1987 relative aux organes de représentation, à la détermination des conditions de travail et à la participation du personnel au service des administrations publiques (ci-après dénommée LOR), modifiée

par les lois n<sup>os</sup> 7/1990 et 18/1994. L'article 32 de la LOR comprend effectivement, entre autres questions soumises à la négociation collective:

...

- j) toutes les questions qui affectent [...] les conditions de travail des fonctionnaires publics et dont la réglementation exige une norme ayant rang de loi.

L'organisation plaignante ajoute que le non-respect de ce point a donné lieu, le 14 décembre 2000, à une grève d'ampleur nationale qui s'est révélée infructueuse, puisque la modification a finalement été apportée à la loi, sans négociation réelle et effective avec les syndicats représentatifs de la fonction publique espagnole bien que, selon la LOR, une telle négociation soit obligatoire.

**516.** Deuxièmement, l'organisation plaignante allègue que le gouvernement fait peu de cas des syndicats pour l'élaboration du futur *Estatuto Básico de la Función Pública*, qui est la loi fondamentale régissant le statut des fonctionnaires publics. En effet, malgré le rappel du Tribunal constitutionnel que la Constitution politique a opté en faveur d'un régime statutaire général pour les serviteurs de l'Etat et que le régime de rétribution des fonctionnaires concerne directement son statut propre, nécessairement établi par la loi, l'avant-projet de loi relatif au statut en question, déjà convenu entre le gouvernement et les syndicats concernés et approuvé le 10 février 1998 par l'organisation plaignante, n'a toujours pas été approuvé.

**517.** Dans sa troisième et dernière allégation, l'organisation plaignante évoque l'affaire déjà examinée par le Comité de la liberté syndicale en 1997 (cas n<sup>o</sup> 1919), concernant le gel des salaires imposé la même année aux fonctionnaires publics. Elle indique que, conformément aux recommandations que le comité avait formulées en son temps à cet égard, l'*Audencia Nacional* (Chambre du contentieux administratif) s'est prononcée (recours 1033/1997) contre ce gel et l'a déclaré nul, le considérant non conforme au droit, et a donc confirmé le droit des fonctionnaires visés par l'accord passé le 15 septembre 1994 entre l'administration et les syndicats à percevoir une augmentation de leur rétribution (selon la prévision budgétaire de l'augmentation de l'IPC en 1997), plus les montants restant à percevoir pour les années suivantes du fait de la non-application de l'augmentation indiquée. Cet organe syndical a également exigé de l'administration défenderesse que des négociations soient menées dans les plus brefs délais sur l'augmentation salariale prévue dans l'accord indiqué ci-dessus, avec effet à partir de l'année 1996 (où les négociations devaient être menées), et qu'il soit en outre mis l'accent:

- a) sur le droit des fonctionnaires publics à la négociation collective énoncé dans la LOR;
- b) sur l'obligation réelle de négocier sur des sujets déterminés (art. 34) et sur le fait que les parties aux accords et pactes sont véritablement liées (art. 35);
- c) sur le fait que l'organe administratif partie à la négociation (dans le cas présent, le ministre des Administrations publiques, qui a signé l'accord, et le Conseil des ministres, qui l'a approuvé) est lié.

**518.** A la suite de cette décision, l'organisation plaignante a demandé le 26 janvier 2001 au ministre susmentionné de convoquer en réunion extraordinaire à la table des négociations toutes les parties concernées de l'administration publique avec, à son ordre du jour, entre autres, l'exécution de l'arrêt précité et la négociation du contenu figurant concrètement au titre II de l'accord passé le 15 septembre 1994 entre l'administration et les syndicats (augmentation des rétributions des fonctionnaires en fonction, naturellement, de l'évolution de certains paramètres économiques et dont l'obtention doit faire l'objet d'une négociation collective). Cela dit, le gouvernement, disposé à faire appel de la décision, n'a

pas jugé opportun de convoquer ladite réunion, de sorte que, selon l'organisation plaignante, le gouvernement ne négocie pas les conditions de travail des employés du secteur public avec les syndicats admis à la table de négociations pour la fonction publique, mais se limite à les informer des décisions adoptées de manière unilatérale.

## B. Réponse du gouvernement

**519.** Dans sa communication du 26 septembre 2001, le gouvernement déclare que la modification par l'administration de l'article 20.1 c) de la loi n° 30/1984 a fait l'objet d'une négociation en vertu de l'article 32 de la LOR. De fait, à l'ordre du jour de la réunion générale de négociation du 19 septembre 2000 figuraient, entre autres:

- 1) les mesures concernant le personnel et les rétributions à inclure dans le projet de loi budgétaire pour 2001 et autres projets de mesures fiscales, administratives et d'ordre social;
- 2) l'accord relatif à la stabilité de l'emploi public.

Malgré cela, lors de la réunion, les syndicats habilités à négocier ne se sont pas manifestés sur ce point et, quelques jours seulement après que certains médias eurent publié le contenu du projet de loi d'accompagnement pour l'année 2001 (avec la nouvelle version de l'article 20.1 c) de la loi n° 30/1984), les organisations syndicales ont prétendu que l'on avait tenté d'«escamoter» de la réunion générale de négociation le projet de nouvelle législation relative à la mobilité forcée. Le gouvernement indique que, dans ces conditions, il a convoqué le 23 octobre 2000 les porte-parole des organisations syndicales participant à ces négociations, au cours desquelles la mobilité forcée avait été largement débattue, mais que ces organisations se sont refusées à l'unanimité à aborder la question, exigeant le retrait pur et simple de la mesure prévue dans le projet de loi. Malgré le fait que, lors des négociations menées à la réunion générale avant la grève du 14 décembre 2000, mentionnée par le plaignant, une réunion ait été consacrée à la mobilité forcée et que l'administration ait été disposée à négocier, les organisations syndicales ont expressément déclaré que l'incorporation de la mesure sur la mobilité dans le projet de loi était l'un des principaux motifs pouvant conduire un grand nombre d'employés du secteur public à faire grève. C'est pourquoi, explique le gouvernement, comme les négociations n'ont débouché sur aucun accord et devant le refus des organisations syndicales d'envisager une autre voie intermédiaire qui ne soit pas le retrait pur et simple de la mesure sur la mobilité prévue dans le projet de loi d'accompagnement pour 2001, l'administration n'avait pas d'autre alternative que d'établir de manière unilatérale les conditions de travail en maintenant la proposition initiale sans y apporter de modifications (en vertu de l'article 37.2 de la LOR qui, en cas de désaccord dans la négociation ou à défaut d'une approbation expresse et formelle, autorise l'administration à fixer les conditions de travail des fonctionnaires publics), puisque les anciennes dispositions réglementaires régissant la mobilité présentaient, de son point de vue, de graves inconvénients pour la gestion des ressources humaines des administrations publiques. Il n'y a donc pas le moindre doute que l'administration a manifesté la volonté de négocier avec les représentants légitimes des fonctionnaires publics non seulement la modification de l'article 20.1 c) de la loi n° 30/1984, mais aussi l'élaboration de ladite norme (ce à quoi les syndicats se sont maintes fois refusés). Aussi, le gouvernement affirme que l'administration a négocié de bonne foi mais que, faute de parvenir à un accord satisfaisant avec les organisations syndicales, il a décidé, en tant que principal responsable du fonctionnement de l'administration publique et au nom de l'intérêt général, de maintenir dans son projet de loi d'accompagnement pour 2001 la modification de l'article 20.1 c) (en vertu de l'article 37.2 de la LOR).

- 520.** A propos de l'allégation selon laquelle le gouvernement fait peu de cas des syndicats pour l'élaboration de la future loi fondamentale pour la fonction publique, le gouvernement déclare qu'en juin 1999 le projet de loi correspondant, dont le contenu avait été convenu avec les organisations syndicales, a été effectivement remis au Congrès, mais que la dissolution des chambres législatives survenue en janvier 2000 a rendu automatiquement caducs tous les projets parlementaires. Le gouvernement ajoute par ailleurs que les syndicats ne sont pas les seuls interlocuteurs intéressés en la matière et qu'il faut bien tenir compte de l'administration générale de l'Etat et des autres administrations publiques, en plus des propositions faites par le Conseil d'Etat (organe consultatif suprême du gouvernement). Aussi le gouvernement exprime-t-il l'espoir que, au cours de la nouvelle législature, les statuts fondamentaux de la fonction publique obtiendront le soutien parlementaire le plus large possible, sans affaiblissement du consensus satisfaisant obtenu au nom de l'intérêt général.
- 521.** Enfin, en ce qui concerne le gel des salaires imposé aux fonctionnaires publics depuis 1997 et le fait que le gouvernement ait refusé de négocier les conditions de travail desdits fonctionnaires avec les syndicats présents à la table de négociations pour la fonction publique, le gouvernement croit savoir que la plainte porte sur le fait que l'administration n'est pas disposée à négocier l'exécution de la décision rendue le 23 janvier 2000 par l'*Audencia Nacional* (recours 1033/1997). A cet égard, le gouvernement indique que la requête de l'organisation syndicale a fait l'objet d'une réponse, par une lettre datée du 20 janvier 2001, de la part du ministre des Administrations publiques, expliquant qu'il n'y avait aucune raison de négocier sur l'exécution d'une décision qui n'était pas encore définitive puisque le Tribunal suprême, devant lequel le gouvernement a fait appel de ladite décision en dénonçant l'insuffisance de l'exposé des problèmes et d'importantes lacunes, doit encore se prononcer. Le gouvernement soutient que des négociations ont été menées en 1996. En juillet de la même année, les participants à la table de négociations sur les rétributions et de l'emploi sont parvenus à un accord, signé par toutes les parties, selon lequel serait négociée en septembre de la même année, par les parties concernées, l'augmentation salariale à inclure dans le projet de loi sur la prévision budgétaire générale de l'Etat pour 1997, et qu'il conviendrait en outre de prendre connaissance et de discuter des normes affectant la fonction publique et devant être inscrites dans les lois correspondantes. Le gouvernement précise par ailleurs que, selon le point 9 dudit accord, les organisations syndicales acceptaient l'interprétation que l'administration donnait du chapitre VI de l'Accord du 15 septembre 1994, selon laquelle les augmentations salariales ne s'appliquaient pas de manière automatique pour 1996 et 1997, mais qu'elles devaient faire l'objet d'une négociation en fonction de l'évolution des facteurs indiqués dans le chapitre susmentionné (l'indice des prix à la consommation pour les exercices considérés, la prévision budgétaire, le degré de réalisation des prévisions et de respect des engagements qui déterminerait l'augmentation des salaires; la croissance économique, la capacité de financement du budget national, en fonction du déficit public, et l'accroissement de la productivité de l'emploi).
- 522.** Le gouvernement ajoute que les actes de la réunion générale de négociation du 19 septembre 1996 font état d'une relation entre huit groupes de travail administration-syndicats, qui étaient actifs à ces dates, de sorte qu'il est difficile d'affirmer qu'il n'y a pas eu de véritable négociation en 1996. En outre, le fait que les négociations aient repris le 3 décembre 1996 avec la participation de toutes les organisations syndicales convoquées montre bien que pour ces dernières la négociation n'avait pas été interrompue à la réunion précédente. Le gouvernement souligne le fait que, à cette nouvelle réunion, l'administration a présenté, sans succès, des propositions d'accord sur les conditions de travail dans l'administration publique, un accord qui aurait remplacé celui de 1994 et incorporé les résultats obtenus dans les groupes de travail mentionnés plus haut.

**523.** Dans ces conditions, le gouvernement fait remarquer qu'il y a eu, à n'en pas douter, un véritable processus de négociation. En conséquence, compte tenu des facteurs de pondération prévus dans l'accord lui-même et du fait que cette question concerne directement l'intérêt général, le gouvernement réitère l'observation qu'il avait formulée à cet égard dans le cas n° 1919, selon laquelle il s'est vu dans l'obligation de s'en tenir à une interprétation purement restrictive des critères d'orientation convenus en 1994 dans le cadre d'une politique visant à contenir le déficit public, telle que l'exigeaient les critères de convergence économique établis par l'Union européenne. Il insiste en outre sur le fait qu'il n'est pas possible, du fait des engagements déjà pris, de lui contester son droit et son obligation imprescriptibles d'exercer les compétences en matière de planification générale de l'activité économique que la Constitution politique confère à l'Etat. A cet égard, le gouvernement invoque la jurisprudence du Tribunal suprême inscrite dans l'arrêt 96/1990, selon lequel un régime salarial et de négociation distinct pour les employés du secteur public, d'une part, et les autres travailleurs, d'autre part, se justifie par le fait que le droit de négociation collective, caractéristique de l'entreprise privée, est modulable au sein de l'administration, dont les travailleurs doivent céder à la pression supérieure de l'intérêt public et des services d'intérêt général, qui sont l'objet même de la politique économique. Il indique aussi que, selon l'arrêt rendu le 8 avril 1981 par l'*Alto Tribunal*, la non-application de clauses inscrites dans une convention collective ne constitue pas une violation des droits constitutionnels à la liberté de négociation collective ni de la force obligatoire des conventions (consacrées à l'article 37 de la Constitution) si apparaissent des motifs de non-application, découlant de la priorité qu'il convient d'accorder aux autres intérêts de l'Etat. Ainsi donc, la doctrine constitutionnelle détermine la primauté des intérêts généraux sur le droit de négociation collective, en même temps qu'elle valide l'interprétation selon laquelle l'accord de 1994 prévoyait que l'augmentation salariale pour 1996 et 1997 devait être déterminée par la voie des négociations en tenant compte des facteurs de politique économique nécessaires à la sauvegarde des intérêts généraux.

**524.** Dans une communication du 27 février 2002, le gouvernement indique que le Tribunal suprême s'est prononcé sur l'absence alléguée de mise en œuvre de l'accord administration-syndicats de 1994. Dans une communication du 20 avril 2002, le gouvernement précise que le tribunal a annulé le jugement de l'«*Audiencia Nacional*» (recours 1033/1997) qui confirmait le droit des fonctionnaires publics couverts par cet accord de percevoir une augmentation de rémunération, outre les sommes non perçues au cours des années postérieures, en raison de l'inapplication de l'augmentation prévue. Pour invalider ce jugement, le Tribunal suprême a estimé que:

- a) l'accord fixait une augmentation des rémunérations pour 1995 mais n'établissait pas une augmentation automatique pour les exercices 1996 et 1997, mais seulement des orientations et lignes directrices qui devaient guider le moment venu la négociation d'éventuelles augmentations de traitements;
- b) l'accord ne prévoyait pas non plus l'obligation de négocier une plus grande augmentation pour 1996 et 1997;
- c) il est certain qu'il existe une obligation de négocier mais la négociation ne doit pas nécessairement déboucher sur des augmentations de traitements;
- d) l'administration n'a pas exclu de manière unilatérale l'augmentation de traitements dans la négociation; elle n'a pas non plus enfreint le principe d'obligation de négocier de bonne foi. La réalité est qu'il n'a pas été possible d'aboutir à un accord et qu'il appartient au gouvernement de fixer les conditions de travail des fonctionnaires publics dans les cas où un accord n'est pas conclu au cours de la négociation;

- e) l'approbation des budgets se fait dans l'exercice du pouvoir législatif et est de la compétence exclusive du Parlement. L'accord de 1994 n'avait pas d'effet obligatoire pour le pouvoir législatif.

### C. Conclusions du comité

- 525.** *Le comité observe que, dans la présente plainte, la Centrale syndicale indépendante et des fonctionnaires (CSI-CSIF) allègue que le gouvernement a modifié de manière unilatérale la loi n° 30/1984 portant réforme de la fonction publique, de manière à étendre la mobilité géographique de toutes les administrations publiques en permettant des transferts de localité, sans autre justification que «les nécessités du service». Cependant, le comité observe que selon les affirmations du gouvernement, et contrairement à ce que déclare l'organisation plaignante, cette mobilité a fait l'objet d'une négociation en vertu de l'article 32 de la LOR (qui prévoit la négociation collective pour toute question affectant les conditions de travail des fonctionnaires publics), mais que l'administration s'est heurtée à la réticence des organisations syndicales ayant légitimité pour négocier, qui ont exigé le retrait pur et simple de cette mesure prévue dans le projet de loi. Le comité note enfin que, devant le refus des organisations syndicales d'envisager une voie intermédiaire qui ne soit pas le retrait pur et simple par l'administration de la mesure considérée, le gouvernement n'avait d'autre solution que d'appliquer l'article 37.2 de la LOR qui, en cas de désaccord dans la négociation ou à défaut d'obtenir une approbation expresse et formelle, permet à l'administration de fixer les conditions de travail des fonctionnaires publics. Compte tenu du fait que les versions des parties sont contradictoires, le comité attire l'attention des deux parties sur la nécessité de négocier de bonne foi sur la base de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, et rappelle l'importance du principe selon lequel les employeurs et les syndicats doivent négocier de bonne foi et faire des efforts pour parvenir à un accord. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 815.] Le comité demande au gouvernement et aux organisations de fonctionnaires publics de tenir compte de ce principe dans leurs négociations futures.*
- 526.** *S'agissant de l'allégation selon laquelle le gouvernement fait peu de cas des syndicats pour l'élaboration de la loi fondamentale régissant la fonction publique (Estatuto Básico de la Función pública), le comité note que sa mise à jour est différée, bien que ce soit une norme fondamentale puisqu'elle régit le statut et la situation juridique des fonctionnaires publics. Dans ces conditions, le comité insiste pour que la convocation des organisations syndicales du secteur public soit prévue suffisamment à l'avance pour négocier collectivement dans des délais raisonnables leurs conditions d'emploi, dans le respect des délais stricts prévus pour présenter des projets de loi au Parlement. Le comité insiste en outre sur l'intérêt d'une consultation des organisations de (...) travailleurs lors de la préparation et de la mise en œuvre d'une législation touchant à leurs intérêts. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 929.]*
- 527.** *Enfin, s'agissant de l'allégation selon laquelle le gouvernement persisterait à ne pas appliquer une convention collective en maintenant le gel des salaires imposé aux fonctionnaires publics en 1997, le comité rappelle qu'il a déjà examiné cette allégation dans le cas n° 1919. [Voir 308<sup>e</sup> rapport, paragr. 273 à 326 approuvé par le Conseil d'administration à sa 270<sup>e</sup> session de novembre 1997.] A cette occasion, le comité avait regretté qu'aucune augmentation de salaire n'ait été accordée aux agents publics pour 1997, pas même pour ceux qui percevaient les rémunérations les plus basses. Dans ce contexte, le comité avait rappelé que le droit de négociation collective est l'une des procédures évoquées par la convention n° 151, ratifiée par l'Espagne, et qu'elle a été retenue par la législation espagnole pour régir les relations de travail dans la fonction publique. Le comité avait exprimé le ferme espoir que le gouvernement aurait, conformément à sa propre législation nationale, recours à la négociation collective pour*

*régler les conditions d'emploi des agents publics. Le comité avait en outre souligné que le respect mutuel des engagements pris dans les accords collectifs est un élément important du droit de négociation collective et doit être sauvegardé pour fonder les relations professionnelles sur des bases solides et stables.*

**528.** *Le comité note que, conformément à ces conclusions et recommandations, la Chambre du contentieux administrative de l'Audiencia Nacional a annulé la mesure de gel des salaires et confirmé le droit des fonctionnaires couverts par l'accord de 1994 de percevoir les augmentations de rémunérations conclues, plus les sommes non perçues au cours des années postérieures en raison de l'absence de mise en œuvre de ces augmentations.*

**529.** *Le comité note également que, le gouvernement ayant fait appel du jugement de l'Audiencia Nacional, le Tribunal suprême a invalidé le jugement le 26 février 2002. Le Tribunal a estimé en particulier que l'accord de 1994 ne fixe pas une augmentation automatique pour les années postérieures, que la négociation ne débouche pas nécessairement sur une augmentation des rémunérations et que l'administration n'a pas enfreint le principe d'obligation de négocier de bonne foi.*

**530.** *A cet égard, le comité note que, selon les déclarations du gouvernement, les organisations syndicales auraient admis l'interprétation selon laquelle l'accord du 15 septembre 1994 comportait l'engagement non pas d'augmenter automatiquement les salaires, mais de négocier cette augmentation avec les syndicats. Il note également que le gouvernement invoque à nouveau des critères et impératifs économiques pour s'en tenir à une interprétation purement restrictive des critères d'orientation convenus en 1994 à l'égard de toute augmentation salariale éventuelle des fonctionnaires publics.*

**531.** *Dans des cas analogues, le comité a déclaré partager le point de vue de la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 1994 qui estime que:*

*... les autorités devraient privilégier dans toute la mesure possible la négociation collective pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires; si, en raison des circonstances, cela n'est pas possible, les mesures de ce genre devraient être limitées dans le temps et protéger le niveau de vie des travailleurs les plus touchés. Autrement dit, un compromis équitable et raisonnable devrait être recherché entre, d'une part, la nécessité de préserver autant que faire se peut l'autonomie des parties à la négociation et, d'autre part, les mesures que doivent prendre les gouvernements pour surmonter leurs difficultés budgétaires. [Voir **Recueil**, paragr. 899.]*

**532.** *Dans le cas présent, le comité note que le gouvernement n'a pas ouvert de négociation avec les syndicats tant que le Tribunal suprême ne s'est pas prononcé sur le gel des salaires. Il observe en outre que ce gel des salaires est imposé depuis une longue période.*

**533.** *Dans ces conditions, le comité prie le gouvernement de prendre des mesures pour que la négociation collective soit, dans toute la mesure possible, à nouveau privilégiée pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires. A cet effet, il demande au gouvernement d'ouvrir sans tarder des négociations avec les organisations syndicales représentatives en vue de rétablir des relations professionnelles sur des bases solides et stables dans un climat de confiance réciproque. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise à cet égard.*

## **Recommandations du comité**

**534.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) *Le comité demande aux interlocuteurs des deux parties de garder présente à l'esprit la nécessité, dans leurs négociations futures, de négocier de bonne foi sur la base de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, et de faire des efforts pour parvenir à un accord.*
- b) *Le comité insiste pour que la convocation des organisations syndicales du secteur public soit prévue suffisamment à l'avance pour négocier collectivement dans des délais raisonnables leurs conditions d'emploi, en respectant les délais stricts fixés pour présenter des projets de loi au parlement, et souligne en même temps l'intérêt d'une consultation des organisations de (...) travailleurs lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une législation touchant à leurs intérêts.*
- c) *Le comité prie le gouvernement de prendre des mesures pour que la négociation collective soit, dans toute la mesure possible, à nouveau privilégiée pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires. A cet effet, il demande au gouvernement d'ouvrir sans tarder des négociations avec les organisations syndicales représentatives en vue de rétablir des relations professionnelles sur des bases solides et stables dans un climat de confiance réciproque. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise à cet égard.*

CAS N° 2133

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement  
de l'Ex-République yougoslave de Macédoine  
présentée par  
l'Union des employeurs de Macédoine (UEM)**

*Allégations: Les plaignants allèguent que les organisations d'employeurs ne peuvent obtenir l'enregistrement et ne participent pas à la négociation collective.*

- 535.** La présente plainte faisait l'objet d'une communication de l'Union des employeurs de Macédoine (UEM) en date du 11 juin 2001.
- 536.** Faute de réponse de la part du gouvernement, le comité a été amené à ajourner par trois fois l'examen de ce cas. A sa session de juin 2002 [voir 328<sup>e</sup> rapport du comité, paragr. 8], le comité a lancé un appel pressant au gouvernement, attirant son attention sur le fait que, conformément à la règle de procédure – approuvée par le Conseil d'administration – établie au paragraphe 17 de son 127<sup>e</sup> rapport, il pourrait présenter à sa session suivante un rapport sur le fond de l'affaire même si les informations et observations attendues de la part du gouvernement n'étaient pas reçues à cette date. [Document GB.283/8, paragr. 8.]
- 537.** L'Ex-République yougoslave de Macédoine a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

## A. Allégations des plaignants

538. Dans sa communication en date du 11 juin 2001, l'Union des employeurs de Macédoine (UEM) allègue que des obstacles juridiques s'opposent à l'enregistrement et à la reconnaissance légale des organisations d'employeurs, et à la participation de celles-ci à la négociation collective.
539. L'organisation plaignante argue que, depuis sa fondation en 1998, il ne lui pas été possible d'obtenir son enregistrement et sa reconnaissance en tant qu'organisation d'employeurs par les autorités compétentes de la République. Elle ajoute que la législation dans le domaine des relations du travail ne comporte aucune indication sur l'enregistrement des organisations d'employeurs et ne traite que de l'enregistrement des syndicats. L'organisation plaignante, faute d'être enregistrée, n'a pas la possibilité de recruter de nouveaux membres, d'ouvrir un compte en banque, d'utiliser le timbre qui lui est propre ni d'encaisser de cotisations de ses membres. De plus, elle n'est pas invitée par le gouvernement à participer aux séminaires organisés en coopération avec le BIT. L'organisation plaignante précise en outre qu'elle a récemment entrepris des démarches en vue de son enregistrement en tant qu'association de citoyens.
540. L'organisation plaignante argue que, sans enregistrement, elle n'est pas invitée par le gouvernement à participer à la négociation collective et que le gouvernement n'invite que la Chambre économique, instance dont toutes les entreprises sont obligatoirement membres et qui n'est pas enregistrée en tant qu'organisation d'employeurs.

## B. Conclusions du comité

541. *Le comité déplore que, malgré les délais écoulés depuis le dépôt de cette plainte et le caractère particulièrement grave des allégations, le gouvernement n'ait pas fait tenir en temps utile ses observations ni les informations demandées par le comité, alors qu'il a été invité à le faire à plusieurs reprises, y compris par le biais d'un appel pressant que le comité lui a adressé à sa session de juin 2002. Compte tenu de ces éléments et conformément à la règle de procédure applicable [voir 127<sup>e</sup> rapport du comité, paragr. 17, approuvé par le Conseil d'administration à sa 184<sup>e</sup> session], le comité est conduit à présenter un rapport sur le fond de cette affaire, en l'absence des informations qu'il avait espéré recevoir en temps utile du gouvernement.*
542. *Le comité rappelle au gouvernement, en premier lieu, que le but de l'ensemble de la procédure instituée par l'Organisation internationale du Travail est d'assurer le respect des libertés syndicales en droit comme en fait, et le comité est convaincu que, si elle protège les gouvernements contre des accusations déraisonnables, ceux-ci voudront bien reconnaître à leur tour l'importance qu'il y a, pour leur propre réputation, à ce qu'ils présentent, en vue d'un examen objectif, des réponses bien détaillées, et portant sur des faits précis, aux accusations bien détaillées, et portant sur des faits précis, qui pourraient être dirigées contre eux. [Voir premier rapport du comité, paragr. 31.]*
543. *Le comité note que la présente plainte porte sur des allégations d'obstacles à l'enregistrement d'organisations d'employeurs et à l'exercice de leur droit de négocier collectivement.*
544. *Le comité note que l'UEM déclare ne plus avoir la possibilité d'être enregistrée en tant qu'organisation d'employeurs depuis 1998. Elle ajoute qu'en conséquence la personnalité juridique ne lui est plus reconnue, ce qui l'empêche d'exercer ses activités, et qu'elle n'est pas invitée par le gouvernement à participer aux séminaires organisés en coopération avec le BIT. Le comité note que la législation touchant aux relations du travail ne*

comporte aucune indication quant à l'enregistrement et à la reconnaissance légale des organisations d'employeurs et ne traite que de l'enregistrement des syndicats. Il note en outre que l'organisation plaignante a entrepris des démarches en vue de son enregistrement en tant qu'association de citoyens.

545. En l'absence de toute réponse de la part du gouvernement, le comité observe que l'état de la législation et de la pratique en matière d'enregistrement constitue un obstacle à la création d'organisations d'employeurs de nature à priver les employeurs et leurs organisations du droit fondamental de constituer les organisations professionnelles de leur choix. Le comité rappelle que les principes énoncés dans la convention n° 87, ratifiée par l'ex-République yougoslave de Macédoine, s'appliquent aux employeurs aussi bien qu'aux travailleurs, et qu'aux termes mêmes de l'article 2 de cet instrument, les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. Le comité rappelle que «le principe de la liberté syndicale risquerait très souvent de rester lettre morte si les travailleurs et les employeurs devaient, pour pouvoir constituer une organisation, obtenir une autorisation quelconque» et que les «prescriptions de publicité ne doivent pas équivaloir en pratique à une autorisation préalable, ni s'opposer à la création d'une organisation au point de constituer en fait une interdiction pure et simple». [Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, quatrième édition, 1996, paragr. 244.] Le comité fait observer en outre que le statut des associations de citoyens n'a pas de rapport avec les objectifs ou les activités d'une organisation d'employeurs. Le comité demande au gouvernement d'engager d'urgence des discussions avec l'organisation plaignante en vue de mener à bonne fin la procédure d'enregistrement de celle-ci sous un statut qui corresponde aux objectifs d'une organisation d'employeurs et d'être tenu informé à cet égard.
546. Le comité note que, faute d'être enregistrée et d'avoir la personnalité juridique, l'organisation plaignante ne participe pas à la négociation collective. Il note de plus que le seul organe avec lequel le gouvernement tient des consultations est la Chambre économique, dont toutes les entreprises sont obligatoirement membres et qui ne peut être considérée comme une organisation d'employeurs aux fins de la négociation collective. En l'absence de toute réponse de la part du gouvernement, le comité rappelle que la convention n° 98, ratifiée par l'Ex-République yougoslave de Macédoine, pose pour principe sous son article 4 que des mesures appropriées aux conditions nationales doivent être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire. Soulignant en outre «l'importance qu'il attache au droit de négociation des organisations représentatives, qu'elles soient enregistrées ou non» [voir Recueil, op. cit., paragr. 784], il prie le gouvernement de prendre toutes mesures nécessaires pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, conformément à la convention n° 98.
547. Le comité appelle l'attention de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur les aspects législatifs de ce cas.

### Recommandations du comité

548. Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:
- a) Le comité déplore que le gouvernement n'ait pas répondu aux allégations, bien qu'ayant été invité à le faire à plusieurs reprises, dont une par le biais d'un appel pressant, et lui prie donc de répondre sans tarder.

- b) *Le comité demande au gouvernement d'engager d'urgence des discussions avec l'organisation plaignante en vue de mener à bonne fin le processus d'enregistrement de celle-ci sous un statut qui corresponde à ses objectifs en tant qu'organisation d'employeurs. Le comité demande à être tenu informé des suites dans ce domaine.*
- c) *Le comité prie le gouvernement de faire en sorte que la législation et la pratique concernant l'enregistrement des organisations d'employeurs soient conformes à la convention n° 87.*
- d) *Le comité prie le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire entre les employeurs et les organisations de travailleurs, conformément à la convention n° 98.*
- e) *Le comité appelle l'attention de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur les aspects législatifs de ce cas.*

CAS N° 2176

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement du Japon  
présentée par  
le Syndicat japonais des postiers (YUSANRO)**

*Allégations: Les dispositions juridiques interdisant les pratiques de travail déloyales et la discrimination antisyndicale sont inappropriées ainsi que leur mise en œuvre.*

- 549. La présente plainte fait l'objet de communications, en date des 22 février et 26 mars 2002, du Syndicat japonais des postiers (YUSANRO).
- 550. Le gouvernement a répondu à propos de la plainte dans une communication datée du 13 septembre 2002.
- 551. Le Japon a ratifié les conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Allégations du plaignant**

- 552. Dans sa communication du 22 février 2002, l'organisation plaignante indique qu'elle représente au Japon les personnes occupées dans les bureaux de poste et les entreprises connexes. L'organisation compte 101 sections réparties dans neuf bureaux régionaux et est affiliée à la Confédération nationale des syndicats (ZENROREN).
- 553. Le YUSANRO indique que la Commission centrale des relations professionnelles, instituée dans le cadre de la loi sur les syndicats, est chargée de faire appliquer les mesures destinées à garantir le droit d'organisation des travailleurs et des syndicats. La commission est censée examiner les plaintes pour pratiques de travail déloyales exercées par des

employeurs, et prendre des mesures de réparation pour protéger les travailleurs contre ces pratiques. Or la commission perd maintenant beaucoup trop de temps et ne fait que modifier les décisions des commissions préfectorales des relations professionnelles et prendre des décisions qui vont à l'encontre des travailleurs. En 1999, il lui a fallu en moyenne quatre ans et un mois pour connaître les affaires, et cinq ans et un mois pour se prononcer à propos d'une plainte dont elle avait été saisie. Il lui a fallu tout ce temps pour se contenter de confirmer des décisions initiales des commissions préfectorales qui déboutaient des travailleurs de leurs plaintes, ou pour infirmer des décisions initiales de ces commissions qui étaient favorables aux travailleurs. La procédure d'examen de la commission centrale pose de grandes difficultés aux travailleurs qui vivent dans des localités éloignées de la capitale. Tenant compte du fait que cette procédure est longue et qu'elle débouche souvent, au mieux, sur la confirmation de décisions défavorables et, au pire, sur des décisions qui le sont encore plus, le plaignant affirme que la commission centrale ne remplit ni son rôle ni ses fonctions, à savoir protéger les travailleurs contre les pratiques de travail déloyales.

- 554.** A titre d'exemple, le 9 juin 1998, le YUSANRO a saisi la commission centrale d'une plainte pour pratiques de travail déloyales (cas n° 2-1998), estimant que certaines initiatives de l'employeur, entre autres l'attribution au syndicat d'un local inapproprié et la mutation forcée de dirigeants de la section syndicale, visaient à affaiblir le syndicat. La commission centrale a confié le cas à des coordinateurs locaux en vue d'un examen préalable à l'audition, lequel, conformément à l'article 56.3 3) du règlement de la commission centrale, doit être achevé dans un délai de trente jours après la soumission de la plainte. Or l'examen de ce cas n'a été achevé qu'un an et deux mois après la soumission de la plainte, alors que le YUSANRO avait demandé à plusieurs reprises une audition dans de brefs délais. Qui plus est, il a fallu aux coordinateurs sept entretiens supplémentaires pour mener à son terme, le 13 septembre 2000, l'examen, ce qui a retardé l'ensemble de la procédure et l'examen au fond, lequel a été prévu pour le 27 mars 2002, soit trois ans et neuf mois après la soumission de la plainte. Entre-temps, le 30 juin 2000, le YUSANRO a demandé à la commission centrale que l'examen soit rapidement mené à son terme et, le 8 mars 2001, qu'une date soit fixée sans tarder pour l'examen au fond). Il lui a aussi demandé d'expliquer les longs retards qui ont eu lieu entre la fin de l'examen préalable à l'audition que les coordinateurs locaux ont effectué et l'audition de la commission centrale, mais il n'a pas reçu de réponse satisfaisante.
- 555.** Ces pratiques inappropriées et ces retards excessifs ne sauraient être tolérés, compte étant tenu du mandat et des objectifs de la commission centrale. Lorsque des travailleurs sont victimes de discrimination antisyndicale en violation de la convention n° 98 et doivent attendre plus de trois ans pour être entendus, on ne peut dire qu'ils bénéficient d'une protection appropriée contre ces actes. Cette situation a aussi pour effet de priver les syndicats du droit d'organisation.

## **B. Réponse du gouvernement**

- 556.** Dans sa communication du 13 septembre 2002, le gouvernement indique que la procédure d'examen de la Commission centrale des relations professionnelles s'inscrit dans le système d'examen des plaintes pour pratiques de travail déloyales, système qui s'applique uniformément dans tout le pays. En 2000, sur l'ensemble des demandes de réexamen de décisions de commissions préfectorales des relations professionnelles qui ont été soumises à la commission centrale, 29 émanaient de travailleurs et 35 d'employeurs. On a enregistré en moyenne en 2001 1,6 audition par cas, ce qui ne constitue pas une charge trop lourde pour les travailleurs et les employeurs. La commission centrale peut modifier, en faveur ou non des travailleurs, la décision initiale d'une commission préfectorale; par conséquent, le plaignant a tort d'affirmer que la commission centrale ne prend que des décisions défavorables aux travailleurs.

- 557.** A propos du cas n° 2-1998, le gouvernement indique pour l'essentiel que, en principe, la commission centrale procède aussi vite que possible à des enquêtes et à des auditions. Cela étant, cette procédure peut être comparée à un procès et de nombreux facteurs peuvent entrer en ligne de compte – complexité du cas, difficultés pour concilier les emplois du temps des parties, réponse des parties, etc. L'examen préalable à l'audition est une procédure préparatoire qui contribue à élucider les faits et les arguments et facilite la discussion entre les parties en vue d'un règlement à l'amiable. Des déclarations peuvent être formulées et des réponses et des preuves apportées, ce qui prend du temps, en particulier lorsque les questions qui se posent sont complexes, comme dans le cas présent: redéploiement de 11 membres du syndicat, non-attribution de locaux au syndicat dans quatre bureaux de poste.
- 558.** A propos de l'allégation du YUSANRO selon laquelle un an et deux mois se sont écoulés entre la soumission de la plainte et la date du premier examen, le gouvernement souligne que les délais qui sont prévus à l'article 56.3 3) du règlement de la commission centrale peuvent être prorogés avec l'accord des parties, ce qui arrive souvent dans la pratique. Dans le cas en question, le plaignant a participé de son gré à la procédure, même après l'expiration du délai de trente jours. Lorsque des entreprises nationales sont en cause, comme dans le cas présent, le président de la commission centrale peut désigner des «membres locaux à des fins de conciliation» (coordinateurs locaux) qui connaissent bien la situation locale et représentent l'intérêt public. Dans le cas présent, des informations ont été échangées en pas moins de neuf occasions, entre le 3 juillet 1998 et le 19 mai 1999, et certaines portaient sur d'autres points que le plaignant a soulevés le 14 mai 1999. Il a fallu tout ce temps pour pouvoir identifier les problèmes et fixer la date de l'enquête, après confirmation des coordinateurs locaux.
- 559.** Le plaignant désapprouve le fait qu'il y a eu sept auditions préalables supplémentaires. Cela est dû à la complexité du cas, à l'énorme quantité d'informations soumises et aux retards dans la présentation d'arguments et de réponses, tant de la part du plaignant que de l'employeur. Le cas a été traité correctement comme le démontre le fait que, à sept reprises, on a procédé aux enquêtes nécessaires pour préparer l'examen au fond. Les coordinateurs locaux ont finalement élucidé les questions en septembre 2000 puis élaboré leur rapport, lequel a été notifié aux parties le 19 avril 2001.
- 560.** A propos de l'affirmation du YUSANRO selon laquelle une autre année s'est écoulée entre la fin de l'enquête et l'audition de la commission centrale, le gouvernement indique que la commission centrale estime important, dans les cas de pratiques de travail déloyales, de parvenir à un règlement à l'amiable. Etant donné que c'était possible dans ce cas, par exemple en attribuant un local au syndicat, une fois terminé l'examen des coordinateurs locaux, la commission centrale s'est évertuée à trouver un accord avec l'employeur, sans succès toutefois. Le 26 octobre 2001, les parties ont été informées qu'une audition aurait lieu le 28 novembre, mais il n'a pas été possible de concilier les emplois du temps des parties, et la première audition a eu lieu le 27 mars 2002.
- 561.** En résumé, le gouvernement soutient que la procédure de la commission centrale est subordonnée aux caractéristiques de chaque cas, et que l'on ne saurait dire que le système japonais de protection contre les pratiques de travail déloyales ne fonctionne pas correctement.

## **C. Conclusions du comité**

- 562.** *Le comité note que le présent cas porte sur des allégations selon lesquelles, au Japon, le système de protection contre les pratiques de travail déloyales est inapproprié, des retards excessifs ayant lieu. Le YUSANRO étaye ses allégations en donnant l'exemple d'une*

*plainte qui a été soumise en 1998 à l'organe compétent, à savoir la Commission centrale des relations professionnelles, et qui n'a pas encore été tranchée.*

- 563.** *Le comité ne peut que noter que le traitement de la plainte en question a effectivement pris beaucoup de temps puisqu'elle a été soumise le 9 juin 1998 et que le premier examen au fond a eu lieu le 27 mars 2002, soit trois ans et neuf mois après. Par ailleurs, le comité prend note de l'allégation du plaignant selon laquelle la procédure de la commission centrale pose beaucoup de difficultés aux travailleurs qui vivent dans des localités éloignées de la capitale. De plus, le comité n'a pas été informé de la tenue d'autres auditions, des décisions prises et du résultat de celles-ci.*
- 564.** *Le comité prend également note des indications données par le gouvernement, à savoir que les retards intervenus dans le cas en question sont dus à sa complexité et aux nombreuses auditions qui ont donc été nécessaires, que tout a été fait pour régler le cas à l'amiable et qu'il a été difficile de concilier les emplois du temps des parties, lesquelles sont l'une et l'autre responsables de certains des ajournements. Le comité prend également note des informations que le gouvernement a fournies sur les activités de la commission centrale.*
- 565.** *Cela étant, le comité rappelle que le respect des principes de la liberté syndicale exige que les travailleurs qui estiment avoir subi des préjudices en raison de leurs activités syndicales disposent de **moyens de recours expéditifs, peu coûteux** et tout à fait impartiaux. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 741.] Le comité souligne à ce sujet que plus il faut de temps pour qu'une procédure arrive à son terme, plus il est difficile pour l'organe compétent d'octroyer une réparation juste et appropriée, étant donné par exemple que la situation ayant fait l'objet d'une plainte, souvent, peut avoir changé de manière irréversible ou que des personnes peuvent avoir été mutées, de sorte qu'il devient impossible d'ordonner une réparation appropriée ou de revenir à la situation antérieure. Le comité prend également en compte le fait que, dans le cas présent, l'employeur est le service postal, lequel comporte un élément de service public national soumis au moins à un certain degré de contrôle du gouvernement, y compris en ce qui concerne la façon dont ce service traite les plaintes pour pratiques de travail déloyales. Le comité considère que la procédure est manifestement trop lente et inadéquate. Il demande donc au gouvernement de veiller à l'avenir à ce que les plaintes pour pratiques de travail déloyales et discrimination antisyndicale soient traitées avec célérité et efficacité, et de le tenir informé de l'issue du cas n° 2-1998, lorsque la Commission centrale des relations professionnelles se sera prononcée à ce sujet.*

### **Recommandation du comité**

- 566.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver la recommandation suivante:*

***Considérant que la procédure est manifestement trop lente et inadéquate, le comité demande au gouvernement de veiller à l'avenir à ce que les plaintes pour pratiques de travail déloyales et discrimination antisyndicale soient traitées avec célérité et efficacité, et de le tenir informé de l'issue du cas n° 2-1998 lorsque la Commission centrale des relations professionnelles se sera prononcée à ce sujet.***

CAS N<sup>OS</sup> 2177 ET 2183

RAPPORT INTÉRIMAIRE

**Plaintes contre le gouvernement du Japon  
présentées par**

**Cas n° 2177:**

- la Confédération japonaise des syndicats (JTUC-RENGO)
- le Conseil RENGO de liaison avec le secteur public (RENGO-PSLC)
- la Confédération internationale des syndicats libres (CISL)
- l'Internationale des services publics (ISP)
- la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF)
- la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB)
- l'Internationale de l'éducation (IE) et
- la Fédération internationale du personnel des services publics (INFEDOP)

**Cas n° 2183:**

- la Confédération nationale des syndicats (ZENROREN) et
- la Fédération japonaise des syndicats des travailleurs préfectoraux et municipaux (JICHIROREN)

*Allégations: La prochaine réforme de la législation du service public, élaborée sans que les organisations de travailleurs n'aient été dûment consultées, aggrave la législation existante sur le service public et maintient les restrictions aux droits syndicaux fondamentaux des fonctionnaires, sans compensation appropriée.*

**567.** La plainte qui fait l'objet du cas n° 2177 est contenue dans des communications, datées des 26 février et 25 mars 2002, de la Confédération japonaise des syndicats (JTUC-RENGO) et du Conseil RENGO de liaison avec le secteur public (RENGO-PSLC). Cette plainte a été appuyée par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) le 27 février 2002, l'Internationale des services publics (ISP) le 1<sup>er</sup> mars 2002, la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) le 7 mars 2002, la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB) le 12 mars 2002, l'Internationale de l'éducation (IE) le 18 mars 2002 et la Fédération internationale du personnel des services publics (INFEDOP) le 27 mars 2002.

**568.** La plainte qui fait l'objet du cas n° 2183 est contenue dans une communication, datée du 15 mars 2002, de la Confédération nationale des syndicats (ZENROREN) et de la Fédération japonaise des syndicats des travailleurs préfectoraux et municipaux (JICHIROREN).

**569.** Le gouvernement a répondu à propos de ces deux plaintes dans une communication du 16 septembre 2002.

570. Le Japon a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Il n'a pas ratifié la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

## A. Allégations des plaignants

### Cas n° 2177

571. Dans leur communication du 26 février 2002, les organisations plaignantes JTUC-RENGO et RENGO-PSLC affirment que, par le passé, des rapports du BIT ont clairement établi que le système du service public en place au Japon porte atteinte aux conventions n°s 87 et 98 et n'est pas conforme aux normes internationales du travail. Pourtant, le gouvernement japonais est toujours resté sourd aux recommandations de l'OIT. Qui plus est, la procédure en cours de réforme du service public prévue dans les Principes généraux de la réforme du système du service civil, lesquels ont été adoptés par le Cabinet le 25 décembre 2001 (ci-après les Principes généraux pour la réforme), aggravera la situation puisque les pouvoirs du gouvernement en matière de gestion du personnel seront fortement accrus, tandis que les restrictions aux droits syndicaux fondamentaux des fonctionnaires seront maintenues.

572. La législation du travail japonaise n'a pas fondamentalement changé depuis la fin de la seconde guerre mondiale, lorsque a été adoptée la loi sur le service public national qui restreint strictement les droits syndicaux fondamentaux des fonctionnaires. D'autres lois adoptées ensuite pour couvrir d'autres catégories de fonctionnaires restreignent aussi beaucoup, à divers degrés, leurs droits syndicaux fondamentaux:

	Catégorie	Droit d'organisation	Droit de négociation collective	Droit de grève
Fonctionnaires du service public national	Employés de bureau/agents administratifs	Autorisé, sauf pour les fonctionnaires de la police et de l'Agence de sécurité maritime	Non autorisé	Non autorisé
	Fonctionnaires autres que les employés de bureau, y compris le personnel des institutions administratives indépendantes	Autorisé	Autorisé	Non autorisé
Fonctionnaires du service public local	Employés de bureau/agents administratifs	Autorisé, sauf pour les fonctionnaires de la police et les sapeurs-pompiers	Non autorisé. Il n'existe qu'un accord verbal qui ne donne pas de pouvoirs de négociation	Non autorisé
	Fonctionnaires autres que les employés de bureau	Autorisé	Autorisé	Non autorisé

573. Les organes de contrôle de l'OIT, à maintes reprises, ont désapprouvé cette législation et cette pratique et ont formulé des recommandations. Par exemple, la Commission de 1965 d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale avait formulé des critiques sur les questions suivantes: l'interdiction absolue et systématique du droit de grève (rapport Dreyer, Conclusions et recommandations, paragr. 19 et 24); la définition du personnel de direction (*ibid.*, paragr. 54); les restrictions aux droits de négociation des

employés de bureau et du personnel administratif (*ibid.*, paragr. 60); les délégués syndicaux à temps plein ayant statut de fonctionnaire (*ibid.*, paragr. 63).

- 574.** Etant donné que le gouvernement continuait de ne pas tenir compte de ces recommandations, plusieurs syndicats du secteur public, en 1972 et 1973, avaient présenté au Comité de la liberté syndicale des plaintes sur le déni du droit d'organisation au personnel du service de lutte contre l'incendie, des institutions pénales et de l'Agence de sécurité maritime. Tout en soulignant que le droit d'organisation et le droit de grève étaient deux choses distinctes, le comité avait estimé que le personnel du service de lutte contre l'incendie devrait bénéficier du droit d'organisation. [Voir 139<sup>e</sup> rapport, cas n° 737, paragr. 180.] Le comité avait aussi recommandé de modifier la législation pour que les travailleurs des administrations locales puissent constituer les organisations de leur choix [*op. cit.*, paragr. 170 et 171] et formulé des commentaires sur les restrictions aux droits de négociation des employés de bureau et du personnel administratif. [*Op. cit.*, paragr. 334.] En 1983, des syndicats du service public ont présenté d'autres plaintes au comité, le gouvernement n'ayant pas donné effet à la recommandation du Service national du personnel qui portait sur l'augmentation des traitements; le comité avait regretté que ces recommandations n'aient pas été mises en œuvre et exprimé le ferme espoir que les fonctionnaires concernés se voient compenser pour les restrictions de leurs droits syndicaux en matière de négociation collective et de droit de grève [voir 222<sup>e</sup> rapport, cas n° 1165, paragr. 168], recommandation que le comité formulerait à nouveau. [Voir 236<sup>e</sup> rapport, cas n° 1263, paragr. 274.]
- 575.** Dans ses études d'ensemble de 1983 et de 1994, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a élaboré un ensemble de principes. La législation japonaise du service public n'y est pas conforme, en particulier en ce qui concerne: la portée de l'exclusion du personnel de direction; les restrictions aux activités politiques; l'interdiction absolue et générale du droit de grève; les sanctions pénales et administratives contre les grévistes.
- 576.** Plusieurs conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence comportent des commentaires analogues. Elle a déclaré que ces restrictions aux droits syndicaux des fonctionnaires au Japon ne sont pas conformes aux normes de l'OIT, et a recommandé de remédier à cette situation. Récemment, en juin 2001, la Commission de la Conférence a formulé des commentaires sur le droit de liberté syndicale de plusieurs catégories de fonctionnaires, y compris le personnel de lutte contre l'incendie, et a exprimé l'espoir qu'il y ait un dialogue de bonne foi avec les syndicats concernés pour garantir le droit de syndicalisation de ce personnel (CIT 2001, 89<sup>e</sup> session, *Compte rendu provisoire* n° 19, deuxième partie, p. 2/46). Il ressort de tout ce qui précède que la législation japonaise du service public a fait l'objet de critiques fortes et répétées de plusieurs organes de contrôle de l'OIT, mais que le gouvernement n'a pas pris de mesures pour rectifier la situation.
- 577.** Les plaignants affirment que les Principes généraux pour la réforme enfreignent encore davantage les conventions de l'OIT. Ces principes se fondent sur une décision du Cabinet, en date du 1<sup>er</sup> décembre 2000, relative aux Principes généraux pour la réforme administrative. A propos de la question la plus importante, à savoir le régime des relations professionnelles dans le secteur public, le gouvernement n'a pas répondu aux plaignants, lesquels ont demandé fermement que les normes internationales du travail soient observées. Au contraire, le gouvernement a agi unilatéralement et, le 25 décembre 2001, le Cabinet a adopté les Principes généraux pour la réforme, lesquels violent les principes de la liberté syndicale, tant du point de vue de la procédure que du contenu.
- 578.** A propos de procédure, le gouvernement s'était engagé, à la Conférence internationale du Travail de 2001, à négocier sincèrement avec les organisations intéressées et à les

consulter, à la suite de quoi la Commission de l'application des normes de la Conférence lui avait demandé de promouvoir le dialogue social avec les organisations syndicales pertinentes du service public. Pourtant, le gouvernement a continué d'agir unilatéralement sans négocier avec les syndicats ni les consulter, ce qui va manifestement à l'encontre des recommandations de la Commission de la Conférence et de la convention n° 87.

**579.** En ce qui concerne le contenu, le gouvernement, là aussi, n'a pas tenu compte des recommandations de l'OIT et des demandes des syndicats. Il a décidé que les restrictions actuelles aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires seraient maintenues, des mesures appropriées de compensation étant garanties. Or les Principes généraux pour la réforme prévoient que les facultés du Service national du personnel en matière de gestion des effectifs seront considérablement réduites tandis que celles du Cabinet et de chaque ministre seront fortement renforcées. Le gouvernement cherche donc à affaiblir davantage le système de recommandations du Service national du personnel, lequel est déjà insuffisant, comme l'avait indiqué le Comité de la liberté syndicale dans son 236<sup>e</sup> rapport.

**580.** Les plaignants ont joint à leur plainte le texte des Principes généraux et fait l'historique de la procédure suivie, laquelle peut être résumée comme suit:

- mai 1997: établissement du Conseil de recherche sur le système du service public (où les syndicats étaient représentés), chargé de conseiller le Premier ministre sur la réforme du service public;
- mars 1999: le conseil formule ses principales recommandations et poursuit ses activités;
- insatisfait des recommandations du conseil, le gouvernement institue son propre groupe d'études dont les conclusions ont conduit le Cabinet, en décembre 2000, à adopter les Principes généraux pour la réforme administrative, y compris une politique visant à réformer considérablement le système du service public national;
- décembre 2000: établissement du Bureau de promotion de la réforme administrative, dirigé par le Premier ministre, dont le secrétariat fonctionne au sein du Cabinet;
- mars 2001: le gouvernement décide de poursuivre sa réforme;
- 26 juin 2001: le gouvernement présente le document Grandes lignes de la réforme du système du service public;
- 25 décembre 2001: les Principes généraux pour la réforme du système du service public sont décidés par le Cabinet.

Les plaignants affirment qu'ils sont intervenus à plusieurs reprises à chaque stade de la procédure et ont demandé qu'il soit tenu compte de leurs vues, dans le résultat final, sans succès, ce qui démontre l'absence de véritables consultations et négociations.

**581.** Dans leur autre communication du 25 mars 2002, les plaignants donnent plusieurs exemples de violations de la liberté syndicale dans le service public, dans le cadre de l'application de la loi sur le service public national, de la loi sur le service public local et de la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises nationales et dans les institutions administratives indépendantes spécifiées.

**582.** En ce qui concerne le droit d'organisation:

- le personnel des institutions pénales, de l'Agence de sécurité maritime et du service de lutte contre l'incendie n'a toujours pas le droit de s'organiser, 36 ans après la

ratification par le Japon de la convention n° 87, en dépit des critiques répétées des organes de contrôle de l'OIT. Actuellement, 186 organisations, qui regroupent 11 500 sapeurs-pompiers, sont affiliées à l'Association nationale des sapeurs-pompiers créée en août 1997; malgré tous les efforts que cette association déploie, des entraves législatives et des actes d'ingérence des autorités l'ont empêchée d'établir une organisation indépendante. Le système des comités du personnel du service de lutte contre l'incendie a été mis en place il y a six ans; là où ils existent, ces comités ont contribué à améliorer le milieu de travail mais ils restent insuffisants en raison du manque de coopération des autorités. Par ailleurs, les problèmes à résoudre sont trop nombreux. Dans un nombre considérable de lieux de travail, ces comités n'ont pas été mis en place et les difficultés sont encore pires;

- le système d'enregistrement constitue un obstacle majeur à la formation d'organisations, ce qui revient à refuser d'accorder le droit de s'organiser sans autorisation préalable; par exemple, quelque 18 000 employés de bureau et agents administratifs, qui ont été mutés dans des «institutions administratives indépendantes», relèvent maintenant de la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises nationales et dans les institutions administratives indépendantes spécifiées et ont dû abandonner les organisations auxquelles ils étaient affiliés; à propos des syndicats de fonctionnaires locaux, le fait qu'un syndicat indépendant doit être institué dans chaque gouvernement ou entreprise publique à l'échelle locale a pour effet de fragmenter les syndicats;
- la définition du personnel de direction est trop ample et, souvent, déterminée unilatéralement, ce qui diminue le nombre potentiel de membres des organisations; les plaignants donnent l'exemple de la localité d'Oouda-Cho (préfecture de Nara) où une interprétation exagérément ample de la définition du personnel de direction a presque réduit à l'impuissance la direction du syndicat, lequel a failli être dissous;
- la législation en vigueur ne permet pas la libre élection de délégués syndicaux à plein temps, cette question étant laissée à la discrétion de l'employeur;
- les activités politiques sont totalement interdites et sont passibles de sanctions pénales;
- les fonctionnaires ne jouissent pas de la même protection juridique que les travailleurs du secteur privé contre les pratiques de travail déloyales, car ils sont exclus de la portée du système de la Commission des relations professionnelles.

**583.** A propos du droit de négociation collective:

- les syndicats représentant les employés de bureau et les agents administratifs à l'échelle locale peuvent négocier leurs conditions fondamentales de travail, lesquelles font l'objet d'un accord écrit; toutefois, ces accords ne sont pas contraignants pour les parties étant donné que la législation ne les reconnaît pas et, dans la pratique, ils ne s'appliquent pas dans le système officiel de contrôle des salaires;
- la portée de la négociation est trop restrictive, une ample interprétation étant donnée des «questions concernant l'administration et la gestion», ce qui, dans la pratique, conduit souvent à exclure les questions étroitement liées aux conditions de travail.

**584.** A propos du droit de grève:

- le gouvernement a accru la portée des services essentiels et considère que l'ensemble des fonctionnaires des services publics national et local et des entreprises publiques

sont des «fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat», ce qui les prive totalement et sans distinction du droit de grève;

- les travailleurs qui passent outre l'interdiction de faire grève sont passibles de lourdes sanctions pénales et administratives.

**585.** En ce qui concerne les compensations des restrictions aux droits fondamentaux du travail des fonctionnaires:

- le Service national du personnel ne s'est pas acquitté de la fonction de compensation qui lui est conférée: depuis 1997, de plus en plus, les accords conclus entre le personnel et la direction sont partiellement appliqués ou ne le sont pas du tout, en raison des décisions que des autorités locales ont prises de ne pas prendre en compte ces accords. A titre d'exemple, pendant toute l'année 1997, une recommandation du Service national du personnel qui visait des fonctionnaires occupant certains postes n'a pas été appliquée; en 1999, une augmentation salariale qui avait été recommandée pour le personnel administratif classé à des grades supérieurs n'a pas été mise en œuvre; en 2000, la révision du barème des salaires qui avait été recommandée n'a pas été appliquée, et l'écart entre les secteurs privé et public a été partiellement comblé par un accroissement des prestations familiales;
- dans les municipalités, le personnel et la direction négocient dans le cadre de la loi sur le service public local et des accords sont soumis pour décision aux assemblées locales; depuis 1997, plusieurs accords ont été partiellement révisés ou rejetés dans leur ensemble – en 1997 (ville d'Urasoi, préfecture d'Okinawa), en 1998 (Yamatocho, préfecture de Miyagi; Okahara-mura, préfecture de Kumamoto) et en 1999 (Araka, préfecture de Tokyo; Takada machi, préfecture de Fukuoka);
- certaines conditions de travail peuvent être négociées dans les entreprises nationales mais les questions salariales sont soumises à la décision des autorités gouvernementales et financières. Depuis que la loi est en vigueur, il n'y a pas eu un seul cas de négociation salariale réglé volontairement et il a toujours fallu recourir à la Commission centrale des relations professionnelles; toutefois, bien que ses sentences soient contraignantes pour les parties, elles doivent être approuvées par le Cabinet et, parfois, par la Diète, comme cela a été récemment le cas pour les travailleurs des services postaux et de la sylviculture.

**586.** En résumé, les plaignants se sont fermement opposés aux Principes généraux pour la réforme et ont demandé le retrait de la décision du Cabinet, sans succès. Le gouvernement poursuit dans son intention de réviser les lois relatives aux services publics national et local en se fondant sur les Principes généraux pour la réforme, lesquels portent gravement atteinte à la liberté syndicale, en particulier aux conventions n<sup>os</sup> 87 et 98. Les projets de modification de ces lois doivent être élaborés en décembre 2002 puis soumis au parlement en décembre 2003. Alors, la coalition au pouvoir les adoptera. S'ils sont adoptés tels que proposés, ils enfreindront les principes de l'OIT, ce qui conduira à une situation grave, non seulement pour les fonctionnaires du Japon mais aussi pour ceux d'autres pays de l'Asie et de l'Asie de l'Est, ainsi que pour l'OIT qui doit faire respecter partout dans le monde les normes internationales du travail.

### **Cas n° 2183**

**587.** Dans sa communication du 15 février 2002, la Confédération nationale des syndicats (ZENROREN) indique qu'elle est l'une des centrales syndicales nationales du Japon, qu'elle réunit 22 fédérations sectorielles et 47 organisations locales, et qu'elle compte en

tout 1 470 000 membres. Ses organisations affiliées JICHIREN, ZENKYO et KOKKO-ROREN représentent ensemble 530 000 travailleurs du service public à différents niveaux.

- 588.** Les allégations de la ZENROREN portent essentiellement sur les questions qui font l'objet du cas n° 2177, lesquelles ont trait à la décision du Cabinet relative aux Principes généraux pour la réforme. Le plaignant indique que ce n'est que quelques jours après cette décision que les syndicats intéressés ont été informés que les restrictions actuelles aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires seraient maintenues, y compris l'interdiction absolue du droit de grève et les restrictions à la négociation collective. Voilà qui montre que le gouvernement n'a pas tout fait pour négocier de bonne foi avec les organisations et les consulter, contrairement à l'engagement qu'il avait pris à la Conférence internationale du Travail de 2001 et aux recommandations adoptées la même année par la Commission de la Conférence, laquelle «a exprimé l'espoir que le gouvernement entretiendra de bonne foi un dialogue avec les syndicats concernés» et «a recommandé instamment au gouvernement de faire les efforts nécessaires afin d'encourager un dialogue social avec les organisations syndicales concernées du secteur public».
- 589.** Par ailleurs, le contenu de la réforme envisagée, tel qu'il ressort du document du Cabinet, vise principalement les catégories administratives générales des fonctionnaires; les réformes concernant d'autres catégories de fonctionnaires, ainsi que les employés municipaux et les enseignants, n'ont pas du tout été examinées. Néanmoins, le gouvernement a déclaré que les restrictions en vigueur seront maintenues pour l'ensemble des fonctionnaires. De plus, il a indiqué clairement qu'il présentera en 2003 un projet de loi sur la réforme du service local en même temps que des projets de modification de la loi sur le service public national.
- 590.** En adoptant en juin 2001 le «concept de base», le gouvernement avait indiqué qu'il se pencherait sur les restrictions en vigueur aux droits au travail au cours de la procédure de réexamen. Le KOKKO-ROREN et d'autres syndicats de fonctionnaires avaient accepté cette proposition et demandé que des négociations et des consultations soient menées séparément sur les conditions de travail, y compris sur le système de fixation des salaires, le rétablissement complet des droits au travail étant leur principale revendication. Beaucoup de réunions de négociations et de consultations se sont tenues mais aucun progrès n'a pu être réalisé, le gouvernement ayant maintenu que la question des droits fondamentaux au travail devait être réglée politiquement. Voilà qui montre que le gouvernement a décidé de maintenir le statu quo pour les restrictions en vigueur, quels que soient les différents systèmes en place.
- 591.** Le Plan de réforme ne mentionne pas les points suivants qui sont en suspens, malgré les observations répétées des organes de contrôle de l'OIT:
- restriction au droit de liberté syndicale des sapeurs-pompiers;
  - exclusion de la portée des négociations de certaines questions au motif qu'elles ont un caractère «administratif ou de gestion» ou qu'elles «ne relèvent pas du domaine de compétence», d'où la restriction du droit de négociation collective qui est imposée, à la discrétion des autorités publiques;
  - violations fréquentes des droits fondamentaux au travail par le gouvernement et les municipalités locales: souvent, le gouvernement et les autorités municipales ne tiennent pas compte des recommandations salariales formulées par le Service national du personnel et les comités locaux du personnel, pour des «raisons financières», ou décident unilatéralement de diminuer les rémunérations des fonctionnaires;

- refus d'inclure des représentants des travailleurs dans le Service national du personnel et les comités locaux du personnel;
- persistance des restrictions du gouvernement aux droits des fonctionnaires, le gouvernement ayant élargi la définition des «fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat».

**592.** Après la ratification par le Japon en 1965 de la convention n° 87, le gouvernement avait déclaré qu'il poursuivrait l'examen des «trois tâches restantes» du Conseil pour la réforme du système du service civil (droit d'organisation des sapeurs-pompiers; méthode d'arbitrage en cas de rupture des négociations; sanctions pénales). Un conseil de liaison sur les problèmes des fonctionnaires avait été créé en 1973 pour examiner ces questions mais il a été dissous en 1997 sans qu'il n'ait pu formuler de conclusions positives. Le gouvernement japonais a indiqué à plusieurs reprises que la réforme du service civil est cette fois radicale.

**593.** Les Principes généraux indiquent expressément que le Cabinet et les ministres géreront les questions organisationnelles et de personnel avec mobilité et souplesse. A cette fin, la fonction institutionnelle de chaque ministre sera clairement définie. En tant que personne compétente pour les questions de personnel, il sera chargé de gérer ces questions et les questions organisationnelles en fonction de son appréciation et de ses responsabilités. En outre, le Cabinet exercera activement la fonction qui lui est impartie, à savoir élaborer des plans de gestion du personnel. A cet égard, il est proposé dans les Principes généraux de revoir les fonctions du Service national du personnel, l'objectif étant de les limiter à un simple contrôle a posteriori. Interrogé sur la logique des restrictions aux droits fondamentaux au travail, le gouvernement a toujours indiqué que le Service national du personnel apporte des moyens de compensation. Or, telle qu'elle est présentée dans les Principes généraux, la réforme du système actuel du service civil revient à diminuer, d'un côté, les fonctions et la juridiction du Service national du personnel et, de l'autre, à accroître la juridiction du gouvernement et des ministères en ce qui concerne la gestion du personnel. De plus, la fonction de compensation du Service national du personnel, dont les carences sont critiquées depuis de nombreuses années par des syndicats de fonctionnaires, risque d'être amenuisée davantage.

**594.** La réforme, telle qu'elle est présentée dans les Principes généraux, pourrait également conduire à l'extension du domaine de compétence du gouvernement et des ministères, et leur permettre de déterminer les conditions de travail du personnel, y compris d'instituer un système de rémunération individualisée fondé sur les capacités et les résultats de chaque travailleur. La ZENROREN et d'autres syndicats du service public ont donc demandé au gouvernement d'envisager le rétablissement des droits fondamentaux au travail. En outre, le gouvernement ayant déclaré aux sessions de la Diète que les restrictions aux droits fondamentaux au travail et la fonction de compensation du Service national du personnel vont de pair et ne sauraient être séparées, ces syndicats ont demandé qu'un nouveau système du service civil soit étudié. Pourtant, comme on l'a indiqué plus haut, le gouvernement a décidé unilatéralement le maintien des restrictions aux droits des travailleurs et n'a pas tenu compte des demandes de leurs organisations. D'un côté, le gouvernement cherche à diminuer la fonction de compensation du Service national du personnel et, de l'autre, il refuse d'examiner la question de la restriction des droits fondamentaux au travail. Etant donné le contenu des Principes généraux pour la réforme, les syndicats de fonctionnaires craignent que la réforme du système du service civil ne conduise à d'autres atteintes aux droits fondamentaux au travail.

**595.** Le gouvernement a indiqué que la réforme des différents systèmes régissant les conditions de travail des fonctionnaires sera mise en œuvre par le Bureau pour la promotion de la réforme administrative, qui dépend du Cabinet, conformément au plan fondamental

présenté dans les Principes généraux pour la réforme. Or la moitié des membres du bureau étaient précédemment affectés au Service national du personnel: voilà comment s'est concrétisé ce que le gouvernement avait demandé, à savoir la «coopération du Service national du personnel», demande qui était formulée dans le document sur les grandes lignes de la réforme. Il est également souligné qu'une «coopération plus approfondie du Service national du personnel» est demandée pour mettre en œuvre la réforme du système du service civil. Cela laisse à penser que la fonction de compensation du Service national du personnel sera réduite à néant et qu'il n'en subsistera que le nom. La réforme du système du service civil, si elle est mise en œuvre en partant du principe que les conditions de travail seront définies par la loi, principe que le gouvernement maintient, pourrait conduire à une modification des conditions de travail, en particulier des critères de fixation des salaires. Promouvoir ce type de réforme tout en conservant les restrictions aux droits fondamentaux qui devraient être garantis aux travailleurs pour protéger leurs intérêts, et amoindrir la fonction qu'a le Service national du personnel de compenser ces restrictions, va à l'encontre des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 et indique que le gouvernement ne respecte pas les droits fondamentaux au travail.

- 596.** Dans sa communication qui complète les allégations de la ZENROREN, la Fédération japonaise des syndicats des ouvriers préfectoraux et municipaux (JICHIREN) reprend pour l'essentiel des arguments analogues pour évoquer la situation des fonctionnaires locaux, et confirme l'absence de véritables négociations et consultations.
- 597.** Selon la JICHIREN, les Principes généraux pour la réforme montrent clairement l'intention qu'a le gouvernement de restructurer le système qui régit les fonctionnaires locaux, ainsi que le système dont relèvent les fonctionnaires nationaux; les Principes généraux visent pour l'essentiel à maintenir les restrictions aux droits fondamentaux au travail, dont l'interdiction absolue de la grève et la restriction du droit de conclure des conventions collectives (droit qui ne serait accordé qu'aux personnes travaillant dans des entreprises publiques locales ou déployant des activités analogues). La JICHIREN émet de profonds doutes et de sérieuses réserves à propos de l'organisation à l'échelle sectorielle des travailleurs municipaux. Les Principes généraux restreignent considérablement les droits fondamentaux au travail en amenuisant l'autorité du Service national du personnel (lequel, selon le gouvernement, est une organisation tierce qui fonctionne en tant que moyen de compensation), et en accroissant son autorité en ce qui concerne les restrictions visant les fonctionnaires du service public dans le système de fixation des salaires et des conditions de travail.
- 598.** Par exemple, le gouvernement a affirmé que l'interdiction absolue de la grève et les restrictions au droit de négociation collective des fonctionnaires locaux ne vont pas à l'encontre de la convention n<sup>o</sup> 87, étant donné que les comités locaux du personnel local ont une fonction de compensation. Or, en fait, dans la très grande majorité des municipalités, cités, villes et villages, à l'exception des préfectures et des cités désignées par voie d'ordonnance, il n'y a jamais eu de comité local du personnel. Voilà qui prouve que les assertions du gouvernement sont sans fondement.
- 599.** Les Principes généraux pour la réforme ont pour objectif la restructuration de la fonction publique nationale. Ils indiquent à propos des fonctionnaires locaux que, compte étant tenu de l'esprit de l'autonomie locale, les changements nécessaires doivent être effectués en fonction de la réforme du système des fonctionnaires nationaux. Toutefois, les problèmes particuliers des fonctionnaires locaux n'ont pas été pris en considération, pas plus que n'ont été menées des consultations ou des négociations avec des syndicats intéressés sur la modification du système des fonctionnaires. Par ailleurs, il n'y a eu ni entretiens ni consultations avec les chefs des autorités locales ou avec d'autres personnes ayant des fonctions analogues. Cela étant, le document sur les principes généraux indique que les

restrictions aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires locaux devraient être maintenues.

## B. Réponse du gouvernement

### *Situation générale*

**600.** Dans sa communication du 16 septembre 2002, le gouvernement apporte des indications générales sur les droits fondamentaux au travail des fonctionnaires, droits qui, de fait, sont soumis à certaines restrictions, en raison du statut particulier et du caractère public des fonctions remplies, de façon à garantir les intérêts communs de l'ensemble de la population. La législation japonaise du service public se fonde sur cette idée. Les salaires, le temps de travail et les autres conditions de travail des fonctionnaires nationaux du secteur non opérationnel relèvent des pouvoirs conférés, en matière budgétaire et législative, à la Diète. Cela s'explique par le fait que les fonctionnaires ont un statut particulier. En fin de compte, ils sont au service de la population et sont rémunérés sur les recettes fiscales. Cela étant, les fonctionnaires, en tant que travailleurs, ont des droits spécifiques qui doivent être garantis et ils bénéficient de mesures de compensation, y compris celles qui découlent du système de recommandations du Service national du personnel. Concrètement, les mesures destinées à compenser les restrictions aux droits fondamentaux au travail sont les suivantes: garantie de statut; conditions de travail déterminées par la loi; système de recommandations; procédure permettant de demander des mesures administratives à propos des conditions de travail, et de dénoncer les traitements défavorables, etc. Ainsi, ces mesures de compensation sont systématiquement garanties. Pour les mêmes raisons, les salaires et autres conditions de travail des fonctionnaires locaux du secteur non opérationnel relèvent des pouvoirs conférés aux assemblées locales en matière budgétaire et de leur capacité de décision. Les commissions du personnel remplissent les mêmes fonctions que le Service national du personnel, et le gouverneur, les assemblées locales et les autres organes administratifs sont tenus, si nécessaire, de prendre des mesures appropriées pour que les conditions de travail des fonctionnaires soient conformes à la situation sociale générale. Selon le gouvernement, la Cour suprême a déclaré, à propos des fonctionnaires nationaux (25 avril 1973, cas de l'agriculture et de la sylviculture) que les mesures destinées à compenser les restrictions aux droits fondamentaux au travail sont systématiquement garanties. Le droit d'association et le droit de négociation collective (y compris le droit de conclure des accords) sont garantis aux employés des entreprises nationales et d'autres entités analogues; toutefois, le droit de grève ne l'est pas.

**601.** Dans ce contexte, le gouvernement a engagé ces dernières années plusieurs réformes, dont celle du gouvernement central, afin de mettre en place un système administratif qui réponde aux besoins de l'époque moderne. Dans le même temps, la population a demandé une réforme des entités publiques, du système du service civil et d'autres organisations et systèmes administratifs. En réponse, le Cabinet a adopté les Principes généraux pour la réforme administrative, dans lesquels une importance particulière a été attachée à la réforme des organismes publics, des entités d'intérêt public et du service civil. Le Bureau pour la promotion de la réforme administrative a été institué au sein du secrétariat du Cabinet pour jouer un rôle actif dans ce processus qui prévoit un réexamen du système du personnel du service public. Le bureau a finalement élaboré un document qui présente les grandes lignes de la réforme et, le 25 décembre 2001, le Cabinet a adopté le Plan pour la réforme du service civil. Le bureau continue de travailler sur certains aspects du plan. Les propositions de modification de la loi sur le service public national seront soumises à la Diète avant la fin de 2003, et le nouveau système pourrait être mis en œuvre pendant l'exercice budgétaire 2005. L'affirmation de la RENGO selon laquelle le secrétariat du

Cabinet n'a pas la faculté de planifier, d'élaborer ou de réviser le système du service public est fautive: cette faculté est prévue à l'article 12.2 2) de la loi sur le Cabinet.

- 602.** A propos de la prétendue absence de consultations sur le Cadre pour la réforme du service civil, le gouvernement souligne que ce document, de par sa nature, n'était pas destiné à être examiné avec les organisations d'employeurs. Il ne constituait qu'un plan préliminaire général en vue d'une coordination entre le Cabinet et le gouvernement. Par ailleurs, le document sur les grandes lignes de la réforme, adopté plus tard par le Bureau pour la promotion, portait sur le nouveau système du service civil et présentait les questions à examiner; il a été adopté après 27 séances – 14 heures – de négociations. Il ne résulte donc pas d'une décision unilatérale.
- 603.** Les Principes généraux pour la réforme donnent le cap à la législation. Avant qu'ils ne soient adoptés, il y a eu 77 sessions – 66 heures – de négociations et de consultations. Les restrictions aux droits fondamentaux au travail constituent une question extrêmement importante; les autorités ont eu besoin de temps pour examiner cette question et c'est pourquoi les mesures dans ce domaine n'ont été présentées aux organisations de fonctionnaires que le 18 décembre 2001. Il convient de noter que, avant d'élaborer et de décider ces mesures, le gouvernement a expliqué ses vues aux organisations de fonctionnaires et a eu des entretiens avec elles, au cours desquels il a indiqué que les restrictions aux droits fondamentaux au travail devraient être maintenues. Le gouvernement estime donc que les discussions, consultations et négociations ont été menées de bonne foi et que les allégations à ce sujet de la RENGO ne sont pas fondées.
- 604.** Au sujet des problèmes considérables que présenterait le contenu de la réforme, le gouvernement souligne ce qui suit: compte ayant été pleinement tenu du souci de conserver un service public stable et continu, de l'impact de celui-ci sur la vie des Japonais et d'autres questions importantes, les restrictions actuelles aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires seront maintenues, des mesures appropriées de compensation étant garanties. Le document du gouvernement indique également que le Service national du personnel continuera de participer comme il se doit aux questions ayant trait à la définition des conditions de travail, par exemple la fixation des salaires. Voilà qui montre l'intention qu'a le gouvernement de maintenir un système approprié pour compenser ces restrictions. Il est pleinement conscient de l'importance de cette question et en a tenu dûment compte. Toutefois, cette position n'a pas débouché sur une modification des restrictions actuelles. Pour le gouvernement, les mesures de compensation du Service national du personnel fonctionnent bien et prennent en compte les principes de l'OIT; ainsi, les conditions de travail des fonctionnaires ont été maintenues au même niveau que celles qui existent dans le secteur privé.
- 605.** Le plan vise à définir clairement les responsabilités et l'autorité des ministres afin que ceux-ci puissent remplir convenablement leurs fonctions. Cela étant, les mesures de compensation du Service national du personnel seront conservées et la réforme qui est prévue ne les affaiblira en aucun cas. Le gouvernement reconnaît les vues de l'OIT sur les droits fondamentaux au travail mais il estime qu'il faudrait traiter ces questions en tenant compte des spécificités de chaque pays, que ce soit leur histoire ou leur situation sociale. Etant donné l'opinion qu'a actuellement la société japonaise des fonctionnaires, et compte tenu d'autres circonstances, le gouvernement doit être prudent lorsqu'il s'occupe de ces questions.
- 606.** Dans le cadre de la réforme administrative, des entreprises publiques sont transférées au secteur privé par le biais de l'établissement d'institutions administratives indépendantes, de façon à séparer planification des politiques et exécution de celles-ci. Depuis avril 2001, la gestion de certaines entreprises publiques (musées nationaux, musées d'art, instituts de recherche, etc.) a été confiée à 57 institutions administratives indépendantes

au sein desquelles le droit de conclure des accords s'exerce dans des conditions analogues à celles qui prévalent dans les entreprises nationales. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 16 564 personnes travaillaient dans des institutions administratives indépendantes et elles seront progressivement plus nombreuses (dans des centres de statistiques, des hôpitaux nationaux et des sanatoriums, etc.); le transfert de la gestion de ces entreprises à des institutions administratives indépendantes s'accroît et, par conséquent, de plus en plus de fonctionnaires auront le droit de conclure des accords.

- 607.** A propos de l'allégation de la RENGO sur la mutation d'effectifs du Service national du personnel, le gouvernement indique qu'environ la moitié des effectifs du Bureau pour la promotion de la réforme administrative vient du Service national du personnel. Ces effectifs s'acquittent des tâches qui leur sont confiées en tant que personnel du Bureau pour la promotion. Par conséquent, cette situation ne remet pas en cause l'indépendance du Service national du personnel.
- 608.** Les Principes généraux prévoient que le système du service public local sera réexaminé en fonction de la réforme du système du service public national. Le principe d'autonomie locale sera respecté et la situation des autorités locales sera pleinement prise en compte. Etant donné que les droits fondamentaux au travail sont les mêmes pour tous les fonctionnaires, qu'ils travaillent à l'échelle nationale ou locale, le gouvernement a décidé que les restrictions en vigueur seraient aussi maintenues pour les fonctionnaires locaux.
- 609.** D'autres aspects du plan sont actuellement examinés et le gouvernement étudie les modifications à apporter. Les projets de modifications des lois sur le service public national et sur le service public local seront soumis à la Diète avant la fin de 2003.

### **Allégations spécifiques**

- 610.** Revenant aux allégations spécifiques qui ont été présentées dans le cadre des deux plaintes, le gouvernement les conteste toutes et estime qu'elles ne soulèvent aucun problème par rapport aux conventions de l'OIT ou aux principes de la liberté syndicale.
- 611.** En ce qui concerne la *portée de l'exclusion du personnel de direction*, le gouvernement indique que la loi sur le service public national interdit aux cadres et aux catégories analogues de fonctionnaires de s'affilier aux mêmes organisations que les fonctionnaires de grades inférieurs, leurs intérêts pouvant diverger. La décision de cette exclusion est prise par un organe tiers neutre (le Service national du personnel, la Commission du personnel ou le Comité pour l'équité), lequel tient compte des fonctions de ces personnes. La commission d'experts a jugé cette pratique acceptable. En vertu d'une circulaire administrative du 21 juin 1966, les directeurs adjoints sont considérés comme de hauts fonctionnaires. Le cas particulier de la préfecture d'Oouda-cho, évoqué par la RENGO, est actuellement examiné par la justice. Le gouvernement estime donc qu'il n'y a pas de difficulté à ce sujet.
- 612.** A propos des *délégués syndicaux à temps plein*, le gouvernement indique que les organisations de fonctionnaires peuvent nommer librement à des postes de dirigeants syndicaux des fonctionnaires ou non; des fonctionnaires sont autorisés à s'occuper exclusivement des affaires de leur organisation, avec l'accord de l'autorité responsable. Dans la pratique, des autorisations d'absence sont accordées à ces fonctionnaires pour qu'ils puissent remplir une charge syndicale à temps plein, à moins que cela n'aille à l'encontre des besoins du service. La durée du service d'un dirigeant syndical à temps plein a été fixée à sept ans par le Service national du personnel, pratique que la commission d'experts a jugée acceptable (observation de 1994, convention n° 98). Le gouvernement estime donc que cette pratique ne pose pas de problème.

**613.** Au sujet du déni du *droit d'organisation des sapeurs-pompiers*, le gouvernement fait un historique détaillé qui remonte aux discussions et échanges de 1965 sur cette question. Il rappelle la décision de 1995 visant à établir des comités du personnel de lutte contre les incendies et se penche sur la situation actuelle. Le système de ces comités garantit la participation des fonctionnaires à la définition des conditions de travail. Au 1<sup>er</sup> avril 1997, ce système a été institué dans l'ensemble des casernes de pompiers et il fonctionne convenablement:

- en 2001, des réunions se sont tenues dans 664 casernes (71,4 pour cent) et 4 912 avis ont été examinés; dans la plupart des autres casernes, il n'a pas été jugé nécessaire de tenir des réunions;
- depuis la mise en place du système, près de 5 000 questions relatives aux conditions de travail ont été examinées chaque année;
- il a été jugé utile de donner suite à environ 40 pour cent (41,8 pour cent en 2001) des questions examinées;
- dans la ville de Kuwana, le comité, composé de 14 membres, s'est réuni trois fois en 2000; 27 avis ont été présentés et il a été jugé utile de donner suite à 12 d'entre eux;
- dans la ville de Shiraoui, le comité, formé de six membres, s'est réuni deux fois en 2000; il a été jugé utile de donner suite aux avis présentés;
- le gouvernement a continué de diffuser des brochures d'information (160 000 exemplaires) sur le système à l'ensemble des sapeurs-pompiers, et il fournit des services consultatifs lors de stages de formation afin de promouvoir dans chaque caserne une application sans heurts du système.

En résumé, le gouvernement estime que les comités du personnel de lutte contre les incendies fonctionnent bien, conformément à l'esprit du système, et que les allégations de la RENGO à ce sujet sont sans fondement.

**614.** A propos du déni du *droit d'organisation des garde-côtes japonais et des fonctionnaires des établissements pénitentiaires*, le gouvernement indique que, actuellement, les garde-côtes remplissent des fonctions de police maritime et qu'ils peuvent donc être assimilés aux membres de la police, conformément à la convention n° 87, ce que la commission d'experts a accepté (observation de 1973, convention n° 87). Se référant aux cas n<sup>os</sup> 60 et 179 (12<sup>e</sup> et 54<sup>e</sup> rapports du Comité de la liberté syndicale), le gouvernement estime que, étant donné la nature particulière des tâches des fonctionnaires des établissements pénitentiaires, le même critère devrait leur être appliqué.

**615.** Au sujet du *système d'enregistrement des organisations de fonctionnaires*, le gouvernement précise que le système en place vise à s'assurer que les organisations de fonctionnaires sont authentiques, indépendantes et démocratiques, et non à les défavoriser en diminuant leur capacité de négociation. Les fonctionnaires locaux sont autorisés à s'organiser au-delà du niveau local et leurs organisations peuvent s'affilier à des fédérations et confédérations. Le système d'enregistrement n'a pas pour effet de subdiviser les syndicats. Le gouvernement estime donc que la situation ne présente pas de difficulté.

**616.** A propos des *activités politiques*, le gouvernement indique que les activités des organisations de fonctionnaires devraient viser principalement à préserver ou à améliorer les conditions de travail. Il est interdit aux fonctionnaires, à l'échelle nationale ou locale, de déployer certaines activités politiques, conformément aux articles 102 de la loi sur le service public national et 36 de la loi sur le service public local, afin d'éviter toute

politisation induite et de préserver la neutralité du service public. La Cour suprême du Japon a confirmé la constitutionnalité de ces interdictions. Le gouvernement estime donc qu'il n'y a pas de problème dans ce domaine.

- 617.** En ce qui concerne les *restrictions aux droits de négociation des fonctionnaires du secteur non opérationnel*, le gouvernement déclare que les fonctionnaires nationaux ou locaux de ce secteur sont autorisés à négocier mais qu'ils n'ont pas le droit de conclure des conventions collectives. Les questions relatives à «l'exploitation ou à la gestion» ne peuvent pas faire l'objet de négociations (art. 108.5.3 de la loi sur le service public national; art. 55.3 de la loi sur le service public local), mais «les conditions de travail qui pourraient subir les effets de mesures prises en matière d'exécution ou de gestion» sont sujettes à négociation.
- 618.** A propos de la *prétendue intervention du gouvernement dans les négociations de fonctionnaires du secteur opérationnel*, le gouvernement indique que, en vertu de l'article 8 de la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises nationales et les institutions administratives indépendantes spécifiées, les questions «d'exécution ou de gestion» ne sont pas négociables. Toutefois, lorsqu'une question d'exécution ou de gestion a une incidence sur les conditions de travail, elle peut être soumise à négociation.
- 619.** Au sujet des *fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat*, le gouvernement estime qu'il faut se demander si les fonctionnaires intéressés bénéficient de conditions de service statutaires. Selon le gouvernement, cette situation découle des discussions qui ont eu lieu à la Conférence internationale du Travail lorsque la convention n° 98 a été adoptée, et de décisions précédentes du Comité de la liberté syndicale. [Voir 12<sup>e</sup> rapport, paragr. 43; 54<sup>e</sup> rapport, paragr. 179; 139<sup>e</sup> rapport, paragr. 174.] Le gouvernement ajoute que les fonctionnaires du secteur opérationnel ont le droit de négocier collectivement, y compris celui de conclure des conventions collectives. Par conséquent, il n'y a pas de problème en ce qui concerne l'application de la convention n° 98.
- 620.** Au sujet de l'*interdiction totale et systématique du droit de grève*, le gouvernement indique que certaines restrictions sont justifiées par le statut particulier et le caractère public des fonctions accomplies, approche que la Cour suprême du Japon a confirmée. Toutefois, les fonctionnaires bénéficient de mesures compensatoires, dont le système de recommandations du Service national du personnel. Tout en ayant à l'esprit la position de l'OIT à ce sujet, le gouvernement estime que l'Organisation devrait prendre en compte les spécificités de chaque pays, notamment son histoire et la tradition, en matière de relations professionnelles, du service public. En outre, les tâches des fonctionnaires couverts par la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises nationales et les institutions administratives indépendantes spécifiées comprennent des services et activités qui ont un aspect public. En effet, ne pas les exécuter pourrait avoir des conséquences graves pour la vie du pays et pour la stabilité sociale et économique. Les fonctionnaires occupés dans les entreprises nationales et les institutions administratives indépendantes spécifiées, de même que les fonctionnaires du secteur non opérationnel, n'ont pas le droit de grève mais ont celui de négocier et de conclure des conventions collectives. Les mesures destinées à compenser l'interdiction de faire grève ont été jugées acceptables par le BIT. [Voir rapport Dreyer, paragr. 2144 et 2145.]
- 621.** A propos des *sanctions pénales et administratives pour violation de l'interdiction de faire grève*, le gouvernement indique que, étant donné que la loi interdit de faire grève aux fonctionnaires nationaux et locaux, il est approprié de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre de ceux qui participent à des grèves alors qu'ils n'en ont pas le droit. Il incombe à chaque autorité compétente de déterminer si une sanction est justifiée et de décider laquelle est appropriée, compte étant tenu des circonstances. En ce qui concerne les fonctionnaires du secteur non opérationnel et les fonctionnaires des entreprises nationales

et des institutions administratives indépendantes spécifiées, des sanctions pénales, comportant des peines d'emprisonnement, ne sont imposées qu'à ceux qui conspirent une grève, sont à l'origine d'une grève ou incitent d'autres fonctionnaires à faire grève, et non à ceux qui se bornent à y participer. La pratique du gouvernement dans ce domaine est conforme aux principes du Comité de la liberté syndicale. [Voir 187<sup>e</sup> rapport, paragr. 135 et 138.]

**622.** A propos des *recommandations de réductions salariales et de l'application partielle, voire la non-application des recommandations du Service national du personnel et des commissions du personnel*, le gouvernement indique ce qui suit:

- les recommandations du Service national du personnel visent à garantir un niveau de salaire approprié aux fonctionnaires en tenant compte de la situation générale de la société, et à décider de mesures destinées à compenser les restrictions à leurs droits fondamentaux. En avril de chaque année, le Service national du personnel compare les salaires des secteurs privé et public et formule des recommandations en vue d'ajustements, tant pour répondre aux attentes de la population que pour maintenir des relations stables entre main-d'œuvre et direction. La loi sur le service public national prévoit que les réajustements de 5 pour cent ou plus (à la hausse ou à la baisse) doivent être soumis à la Diète et au Cabinet. Le gouvernement poursuit fermement sa politique de respect des recommandations du Service national du personnel. L'application partielle, voire la non-application, de ses recommandations, de 1982 à 1985, a été exceptionnelle en raison de la situation sociale, économique et budgétaire, et de la pression de l'opinion publique; depuis 1986, elles sont pleinement appliquées. Le fait que les recommandations de 1999 et de 2000 n'ont pas permis de combler complètement l'écart entre les secteurs public et privé ne veut pas dire que le système du Service national du personnel n'exerce plus de fonction de compensation en faveur des fonctionnaires. En fait, cela a été dû à des circonstances particulières: en 1999, les salaires des hauts fonctionnaires n'ont pas été augmentés, comme cela avait été le cas dans 40 pour cent des entreprises privées; en 2000, les écarts salariaux entre les secteurs public et privé étaient inhabituellement faibles et il était techniquement difficile de procéder à des ajustements. Il a donc été décidé d'accroître les prestations familiales pour favoriser les fonctionnaires ayant des personnes à charge les plus touchés par les diminutions successives de leurs prestations;
- à propos des fonctionnaires locaux, l'article 14 de la loi sur le service public local prévoit que les organismes publics locaux doivent prendre des mesures pour adapter les conditions de travail, y compris les salaires, à la situation générale de la société en prenant en compte divers facteurs, comme le coût de la vie, les salaires des fonctionnaires de l'Etat et des entreprises publiques, ceux des salariés du privé (comme c'est le cas pour les fonctionnaires nationaux, les salaires des fonctionnaires locaux peuvent être diminués et ajustés en fonction des salaires du secteur privé). Un système de commissions du personnel a été institué à cette fin. Là où ces commissions sont en place, les organismes publics locaux ont tout fait pour mettre en œuvre leurs recommandations; lorsqu'il n'y a pas de commission, les organismes publics locaux ont également tout fait pour revoir les barèmes de salaire en tenant compte des recommandations du Service national du personnel. Toutefois, dans certains cas, il a été impossible d'appliquer les recommandations d'augmentations salariales en raison de la situation financière locale. Mais, même dans ces cas, les augmentations salariales sont repoussées pour un certain temps mais non supprimées; ce type de mesure n'a été pris qu'en de rares occasions. La Cour suprême du Japon a estimé qu'il ne faut pas en conclure que les commissions du personnel ne remplissent pas leur fonction de compensation. Le gouvernement estime donc que, depuis de nombreuses années, le système de fixation des salaires fonctionne de façon satisfaisante;

- à propos des exemples que la RENGO a donnés pour montrer que le système de compensation ne fonctionne pas, le gouvernement indique qu'il s'agit de cas dans lesquels les organismes publics locaux ont estimé que des hausses salariales n'étaient pas possibles dans l'immédiat en raison de la situation économique, budgétaire et financière; leur application a donc été repoussée pour un certain temps. En avril 1999, on comptait 3 299 organismes publics locaux; les exemples donnés par la RENGO n'en représentent qu'une faible proportion et la plupart d'entre eux ont appliqué les recommandations du Service national du personnel ou des commissions du personnel.

**623.** A propos de la *non-application des dispositions prévues par la loi sur les pratiques de travail déloyales exercées à l'encontre de fonctionnaires du secteur non opérationnel*, le gouvernement indique que les fonctionnaires de ce secteur ont le droit de s'organiser et de participer aux activités qui visent à améliorer les conditions de travail (art. 108-2 de la loi sur le service public national; art. 52 de la loi sur le service public local); ces lois les protègent également contre l'inégalité de traitement ou la discrimination fondée sur ces motifs (art. 108-7 de la loi sur le service public national; art. 56 de la loi sur le service public local). Dans les faits, on n'enregistre pas de pratiques de travail déloyales, par exemple le déni de négociation.

**624.** Au sujet de la *neutralité et de l'impartialité des commissaires du Service national du personnel et des membres des commissions du personnel et des comités pour l'équité*, le gouvernement déclare ce qui suit:

- le Service national du personnel est une commission administrative neutre et impartiale composée de trois membres. Il ne s'agit pas d'un organe tripartite. Les commissaires jouissent d'une garantie de statut comparable à celle des juges (ils ne peuvent pas être démis de leurs fonctions, à l'exception d'un nombre limité de cas qui est précisé dans la loi sur le service public national; dans ces cas une procédure ouverte de destitution est engagée par la Diète); les commissaires doivent être âgés d'au moins 35 ans, être d'une moralité et d'une intégrité irréprochables, respecter la démocratie, être doués de bon sens et connaître en profondeur la gestion du personnel; au cours des cinq années ayant précédé leur nomination, ils ne peuvent pas avoir occupé un poste politique influent ou avoir été candidats à une fonction publique élective. De plus, les commissaires ne peuvent pas être membres du même parti politique ou être diplômés de la même université;
- étant donné qu'ils doivent avoir un point de vue autorisé et neutre, les membres des commissions du personnel et des comités pour l'équité doivent également remplir des conditions strictes qui sont fixées par la loi: ils doivent être d'une haute moralité, respecter la démocratie et avoir une solide connaissance de l'autonomie locale et de la gestion du personnel; les trois membres des commissions et comités ne peuvent pas être du même parti politique. Par ailleurs, leur activité politique est soumise à des restrictions. Les commissions et les comités ne sont pas des organes tripartites mais sont nommés par des gouverneurs élus, avec l'accord d'assemblées représentatives des résidents. Leurs membres ne représentent donc pas les intérêts de fonctionnaires ou d'organismes publics locaux mais sont choisis pour leur neutralité et leur impartialité, tant vis-à-vis des travailleurs que des employeurs.

**625.** En ce qui concerne les *mesures de compensation des restrictions aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires des organismes publics locaux autres que les préfectures et villes désignées*, le gouvernement reprend pour l'essentiel les informations et arguments qu'il a donnés à propos de la non-application des recommandations du Service national du personnel et des commissions du personnel. Il ajoute que les organismes publics locaux qui ne comptent pas de commissions du personnel doivent établir des comités pour l'équité, lesquels ont des fonctions analogues. La Cour suprême a estimé que ces organismes sont

dotés des structures nécessaires pour garantir leur neutralité et les conditions de travail des fonctionnaires (cas du Syndicat des enseignants de la préfecture d'Iwate, mai 1976).

- 626.** Au sujet du *système d'arbitrage et de décisions mis en place pour les entreprises nationales et les institutions administratives indépendantes spécifiées*, le gouvernement indique que les conditions de travail font l'objet d'une négociation collective et que des conventions collectives peuvent être conclues. Dans les entreprises nationales, où les salaires et les prestations sont liés aux dépenses budgétaires de l'Etat, certaines restrictions sont imposées à la portée des conventions collectives: l'approbation de la Diète est donc requise. En revanche, aucune restriction n'est imposée aux conventions ou aux arbitrages ayant trait aux institutions administratives indépendantes spécifiées, étant donné que leur budget n'est pas soumis à un examen préalable du gouvernement.
- 627.** Enfin, au sujet de la *conférence interministérielle sur les problèmes des fonctionnaires*, qui, selon la ZENROREN, a été supprimée en 1997, le gouvernement indique que ce n'est pas le cas et qu'elle reste en place. Elle s'est réunie pour la dernière fois le 30 juillet 2002.

## C. Conclusions du comité

### Généralités

- 628.** *Le comité note que les allégations contenues dans le présent cas portent sur la réforme en cours du service public au Japon, et sur la procédure et les méthodes utilisées pour la préparer et la développer. Afin d'étayer leurs allégations, les organisations plaignantes RENGO et ZENROREN donnent des exemples concrets de situations passées qui, à leur sens, montrent que le système en place ne fonctionne pas convenablement et que, étant donné que le gouvernement compte maintenir certaines caractéristiques importantes de ce système, non seulement les mêmes problèmes se reproduiront mais ils seront aggravés par les nouvelles difficultés que la réforme entraînera. Le comité fait observer en outre qu'il a déjà examiné certaines de ces questions dont les aspects législatifs ont été soumis à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. D'autres aspects ont fait l'objet de rapports et de documents précédents du BIT (dont le «rapport Dreyer» de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale) ou de délibérations et de recommandations d'autres instances de l'OIT, entre autres la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail. Ayant tenu compte de la grande quantité de documents et d'arguments présentés par les deux parties, le comité estime d'emblée nécessaire, pour mener une discussion constructive, de recadrer les questions à l'examen et leur importance respective en fonction des principes de la liberté syndicale.*
- 629.** *Tout d'abord, le comité souligne que, même si les plaintes donnent des exemples de violations passées ou prétendues de la liberté syndicale, la question primordiale des présentes plaintes est le plan de réforme prévu dans les Principes généraux (voir l'annexe qui contient la table des matières de la réforme, ainsi que le préambule et le «concept de base», lesquels présentent la philosophie et la logique qui inspirent la réforme). Plutôt que de revenir en détail sur l'ensemble des questions, dont il a déjà examiné un grand nombre à l'occasion de plaintes précédentes, le comité se concentrera sur les principaux aspects de cette réforme et rappellera les principes qui s'appliquent à ce sujet ainsi que les recommandations pertinentes de l'OIT faites antérieurement à cet égard. Le comité espère sincèrement que cette approche fournira une occasion renouvelée de dialogue social.*
- 630.** *Deuxièmement, le gouvernement ayant indiqué à plusieurs reprises qu'il faudrait tenir compte des particularités nationales, comme l'histoire des relations professionnelles dans le service public ou la situation sociale et économique, le comité souligne qu'il prend*

*toujours en compte ces facteurs lorsqu'il examine une plainte mais que les principes de la liberté syndicale s'appliquent uniformément et constamment à tous les pays. Lorsqu'un Etat décide d'adhérer à l'OIT, il s'engage à respecter les principes fondamentaux définis dans la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, y compris les principes de la liberté syndicale [voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 10], et tout gouvernement a l'obligation de respecter pleinement les engagements qu'il a pris en ratifiant les conventions de l'OIT. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 11.]*

- 631.** *Troisièmement, le comité note que le gouvernement, à maintes reprises, s'est appuyé sur des décisions de la Cour suprême du Japon pour expliquer sa position, à savoir que certaines dispositions juridiques sont justifiées (par exemple l'interdiction de s'organiser ou de faire grève), ou que les institutions nationales ou locales sont appropriées (par exemple le Service national du personnel, les commissions du personnel et les comités pour l'équité). Le comité rappelle que lorsque les lois nationales, y compris celles qui sont interprétées par les tribunaux supérieurs, contreviennent aux principes de la liberté syndicale, il s'est toujours considéré comme habilité à examiner ces lois et à proposer des orientations pour les rendre conformes aux principes de la liberté syndicale affirmés dans la Constitution de l'OIT ou aux conventions applicables. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 8.]*

### **Contenu de la réforme**

- 632.** *En ce qui concerne les questions de fond, il est trop tôt pour connaître le contenu véritable des dispositions portant modification de la loi sur le service public national et de la loi sur le service public local, et il est encore plus prématuré d'évaluer la façon dont le nouveau système sera appliqué dans la pratique mais le comité souhaite exprimer ses vues sur la situation et sur les dispositions actuelles que le gouvernement compte intégrer dans la future législation. Le comité note que le plan de réforme est ambitieux, comme il ressort de la table des matières, mais que le gouvernement a manifesté expressément sa ferme intention de maintenir certaines des principales caractéristiques du système en vigueur, entre autres l'interdiction pour certaines catégories de travailleurs de s'organiser, la privation pour la majorité des employés du secteur public de leurs droits de négociation collective, les institutions et méthodes existantes de compensation pour les travailleurs dont les droits fondamentaux au travail sont restreints et l'interdiction totale du droit de grève.*

### **Droit d'organisation**

- 633.** *A propos du droit d'organisation, le comité rappelle que tous les agents de la fonction publique, comme les travailleurs du secteur privé, devraient pouvoir constituer les organisations de leur choix pour promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres [voir **Recueil**, op. cit., paragr. 206], à la seule exception possible des forces armées et de la police, en vertu de l'article 9 de la convention n° 87, exception qui devrait être définie de façon restrictive. Le personnel des services de lutte contre l'incendie et de l'administration pénitentiaire devrait donc jouir du droit d'organisation. [Voir, à la même fin, l'étude d'ensemble de la Commission d'experts sur la liberté syndicale et la négociation collective, CIT, 81<sup>e</sup> session, 1994, paragr. 56.] Tout en prenant note des observations du gouvernement sur les comités du personnel de lutte contre l'incendie, le comité rappelle que cette question est en suspens depuis 1965 et qu'elle a fait l'objet de plusieurs recommandations univoques de lui-même et de la commission d'experts, ainsi que de nombreuses discussions au sein d'autres instances de l'OIT, y compris d'un débat à la Commission de l'application des normes lors de la Conférence internationale du Travail de 2001. Même si le gouvernement estime que les comités du personnel de lutte*

contre l'incendie fonctionnent convenablement, il ressort des éléments apportés qu'ils ne sont pas en place partout et que, là où ils existent, des problèmes subsistent. Le résultat final est que les sapeurs-pompiers au Japon ne sont pas autorisés à s'organiser librement et que des organisations représentatives continuent de demander l'octroi de ce droit. Rappelant une fois de plus que le droit d'organisation et le droit de grève sont deux choses différentes, le comité prie instamment le gouvernement de modifier sa législation à cet égard afin que le personnel de lutte contre l'incendie et celui des établissements pénitentiaires puissent établir les organisations de leur choix.

### **Enregistrement d'organisations de travailleurs sans autorisation préalable**

- 634.** La RENGO donne l'exemple de 18 000 agents administratifs et employés de bureau qui ont été mutés dans des institutions administratives indépendantes. Ils relèvent donc maintenant de la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises nationales et dans les institutions administratives indépendantes spécifiées, et ont dû se retirer des syndicats auxquels ils étaient affiliés. La RENGO fait également état de la situation des syndicats de fonctionnaires: un syndicat indépendant doit être établi pour chaque autorité locale, ce qui a pour effet de fragmenter le syndicat. La RENGO affirme que le système d'enregistrement constitue donc un obstacle majeur à la formation d'organisations, d'où un déni du droit de s'organiser sans autorisation préalable. Le gouvernement répond que le système en place sert à veiller à ce que les organisations de fonctionnaires soient authentiques, indépendantes et démocratiques, et que les organisations locales puissent s'affilier à des fédérations et confédérations.
- 635.** A propos des organisations de fonctionnaires locaux, le comité rappelle qu'il a déjà examiné cette question en 1974 à l'occasion de plusieurs plaintes contre le Japon [cas n<sup>os</sup> 737 à 744, 139<sup>e</sup> rapport, paragr. 95 à 220] et conclu que «le système d'enregistrement a pour effet de perpétuer, parmi les organisations des fonctionnaires publics locaux, une subdivision horizontale et verticale en petites unités, comme l'avait déjà fait remarquer la Commission d'investigation et de conciliation». Estimant qu'une fragmentation excessive des syndicats est de nature à les affaiblir, en particulier l'action qu'ils déploient pour défendre les intérêts des travailleurs, le comité ne peut que réitérer son point de vue et il recommande que les amendements nécessaires soient adoptés, dans le cadre de la réforme législative, pour permettre aux fonctionnaires à l'échelle locale d'établir les organisations de leur choix sans être soumis à des mesures qui reviennent à exiger une autorisation préalable.
- 636.** A propos des 18 000 fonctionnaires qui ont été mutés dans des institutions administratives indépendantes, les éléments soumis n'indiquent pas que, après leur mutation, il leur a été interdit de s'affilier à des organisations de leur choix sans autorisation préalable. Par conséquent, le comité demande au gouvernement et à la RENGO de fournir un complément d'information à ce sujet.

### **Portée de l'exclusion du personnel de direction**

- 637.** A propos de l'exclusion du personnel de direction des unités de négociation, la RENGO affirme que la portée de cette exclusion est trop ample et, souvent, décidée unilatéralement; elle donne un exemple (Oouda-cho, préfecture de Nara) qui montre que cette exclusion a eu pour effet d'anéantir presque le syndicat. Le gouvernement répond que les décisions à ce sujet sont prises par des organismes tiers neutres, décisions qui se fondent sur les tâches que ces fonctionnaires doivent effectuer, et que les tribunaux ont été saisis du cas concernant la situation à Oouda-cho.

**638.** *Le comité rappelle qu'il n'est pas nécessairement incompatible avec les dispositions de l'article 2 de la convention n° 87 de dénier au personnel de direction ou d'encadrement le droit d'appartenir aux mêmes syndicats que les autres travailleurs, mais seulement à deux conditions: premièrement, qu'ils aient le droit de créer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts et, deuxièmement, que ces catégories de personnel ne soient pas définies en termes si larges que les organisations des autres travailleurs risquent de s'en trouver affaiblies, en les privant d'une proportion substantielle de leurs membres effectifs ou potentiels. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 231.] En outre, les dispositions légales qui permettent aux employeurs d'affaiblir les organisations de travailleurs en accordant artificiellement des promotions à certains travailleurs constituent une violation des principes de la liberté syndicale. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 234.] Les éléments fournis à propos du cas de Oouda-cho ne permettent pas au comité de savoir s'il s'agit d'un cas isolé ou s'il reflète un problème généralisé. Le comité note toutefois que cette situation a commencé le 4 juillet 1997 lorsque les autorités locales ont promu le président, le vice-président et le secrétaire général du syndicat à des postes d'assistants chefs, et que la Commission pour l'équité a suspendu en mai 1998 l'enregistrement du syndicat puis l'a annulé le 1<sup>er</sup> février 1999. Le syndicat a intenté une action en justice, laquelle ne s'est pas encore prononcée. Le comité attire donc l'attention du gouvernement sur les principes susmentionnés relatifs à l'exclusion du personnel de direction et souligne que les décisions dans ce domaine devraient être prises par des instances non seulement neutres mais aussi considérées comme telles par toutes les parties intéressées. Notant avec préoccupation que, dans le cas de Oouda-cho, l'enregistrement du syndicat a été annulé et que plus de cinq années se sont écoulées depuis le début de ce différend, le comité exprime le ferme espoir que cette procédure sera rapidement menée à son terme. Il demande au gouvernement de le tenir informé de la décision qui sera prise, dès qu'elle sera connue.*

### **Délégués syndicaux à temps plein**

**639.** *L'organisation plaignante RENGU affirme à cet égard que la décision d'octroyer à des travailleurs le statut de délégué syndical à temps plein, tout en conservant le statut de fonctionnaire, est laissée à la discrétion de l'employeur. Le gouvernement répond que, dans la pratique, des autorisations d'absence sont accordées à des travailleurs pour qu'ils puissent remplir les fonctions de délégués syndicaux à temps plein, à moins que cela ne nuise au service, et que le Service national du personnel a fixé à sept ans la durée (non renouvelable) du service d'un délégué syndical à temps plein. Le comité rappelle que la liberté syndicale implique le droit pour les travailleurs et les employeurs d'élire leurs représentants en pleine liberté [voir **Recueil**, op. cit., paragr. 350] et que les syndicats devraient fixer eux-mêmes la durée des mandats. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 359.] Par conséquent, le comité recommande que les amendements appropriés soient adoptés, dans le cadre de la réforme législative, pour permettre aux syndicats de fonctionnaires de fixer eux-mêmes la durée du mandat des délégués syndicaux à temps plein, afin que le droit des travailleurs d'élire en toute liberté leurs représentants soit reconnu en droit et dans la pratique.*

### **Droit de grève**

**640.** *A propos du droit de grève, le gouvernement réaffirme que l'interdiction générale de faire grève est justifiée par la nature et les devoirs particuliers des fonctionnaires. Il compte maintenir, dans le futur cadre législatif, l'interdiction générale du droit de grève pour les fonctionnaires.*

**641.** *Le comité rappelle, parmi ses nombreux principes sur le droit de grève, qu'il s'agit d'un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations, et que les travailleurs du secteur public devraient en bénéficier, à l'exception des travailleurs suivants: les membres*

*des forces armées et de la police, les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, les travailleurs commis à des services essentiels au sens strict du terme, ou dans des situations de crise nationale aiguë. Les travailleurs qui sont privés de ce droit ou ceux pour lesquels ce droit est restreint, et qui perdent donc un moyen essentiel pour défendre leurs intérêts, devraient bénéficier de garanties appropriées pour compenser ces interdictions ou restrictions, c'est-à-dire de procédures de conciliation et d'arbitrage adéquates, impartiales et rapides auxquelles les parties pourront participer à chaque stade et dans le cadre desquelles les sentences décidées seront pleinement et rapidement appliquées. En outre, les travailleurs et les syndicalistes ne devraient pas être sanctionnés (et, dans ce cas, être passibles des lourdes sanctions pénales et administratives applicables) pour avoir légitimement recouru à une grève. Voir les principes élaborés à ce propos. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 473-605.] Le comité demande donc au gouvernement de modifier sa législation, dans le cadre de la procédure de réforme, pour la rendre conforme à ces principes.*

### **Négociations collectives**

- 642.** *Les allégations à ce sujet portent sur les points suivants: les catégories de travailleurs qui n'ont pas le droit de négocier collectivement; les restrictions excessives à la portée de la négociation; l'insuffisance des mesures destinées à compenser les restrictions à la négociation; l'application insatisfaisante des recommandations formulées par les organes compétents.*
- 643.** *Le comité note que certaines des allégations à ce sujet sont communes aux deux plaintes, que d'autres allégations sont présentées dans l'une des plaintes mais non dans l'autre, et que les observations du gouvernement portent tantôt sur la première plainte, tantôt sur l'autre ou sur les deux. Plutôt que d'entrer dans le détail de chaque allégation, le comité rappellera également ses Principes généraux, étant donné qu'ils se rapportent aux allégations.*
- 644.** *A propos des catégories de travailleurs qui sont privés, partiellement ou totalement, du droit de négociation collective, le comité rappelle qu'il s'agit d'un droit fondamental des travailleurs qui devrait être reconnu dans l'ensemble des secteurs privé et public, à la seule exception éventuelle des forces armées et de la police et des fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat. Il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat – fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables – et les fonctionnaires agissant en tant qu'auxiliaires des précédents et, d'autre part, les autres personnes employées par le gouvernement, par des entreprises publiques ou par des institutions publiques autonomes. Seule la première catégorie de ces travailleurs peut être exclue du champ d'application de la convention n° 98. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 794.] La commission d'experts a également souligné que le simple fait que des fonctionnaires fassent partie de la catégorie dite des «cols blancs» n'est pas en soi un critère déterminant de leur appartenance à la catégorie des agents «commis à l'administration de l'Etat»; sinon, la portée de la convention n° 98 se trouverait très réduite. [Voir *étude d'ensemble*, op. cit., paragr. 200.] En résumé, l'ensemble des fonctionnaires, à la seule exception éventuelle de la police et des membres des forces armées et des fonctionnaires directement commis à l'administration de l'Etat, devraient jouir des droits de négociation collective. Le comité demande donc au gouvernement de modifier sa législation, dans le cadre de la procédure de réforme, pour l'aligner sur ces principes.*
- 645.** *En ce qui concerne l'allégation de la ZENROREN (cas n° 2177), à savoir que la réforme envisagée concerne principalement des catégories administratives générales de fonctionnaires et que le cas d'autres fonctionnaires (employés municipaux et enseignants) n'a pas été examiné, le comité souligne que les principes susmentionnés leur sont*

également applicables. En ce qui concerne plus particulièrement les enseignants, le comité renvoie à sa décision récente sur le cas des professeurs de l'enseignement secondaire de la préfecture d'Okayama [cas n° 2114, 328<sup>e</sup> rapport, paragr. 371 à 416] dans lequel il a souligné que les enseignants devraient avoir le droit de négocier collectivement, et à ses commentaires complémentaires qui figurent dans l'introduction du présent rapport.

- 646.** A propos de la portée de la négociation, le comité note que tant la RENGO que la ZENROREN affirment que les questions exclues de la négociation sont beaucoup trop amples. Ces organisations ajoutent que la réforme prévoit que davantage d'aspects des conditions de travail seront déterminés par la loi, d'où une détérioration plus importante de celles-ci à l'avenir. Le gouvernement répond que les questions relevant de «l'exécution ou la gestion», tant dans les secteurs opérationnel que non opérationnel (le gouvernement n'indique pas ce que ces catégories recouvrent), ne sont pas négociables mais que les conditions de travail qui peuvent subir les effets de questions d'exécution ou de gestion peuvent être négociées. Le comité rappelle que certaines questions, manifestement, relèvent au premier chef ou essentiellement de la gestion des affaires du gouvernement et peuvent raisonnablement être considérées comme étrangères au champ de la négociation, mais que d'autres questions se rapportent au premier chef ou essentiellement aux conditions d'emploi et qu'elles ne devraient pas être considérées comme étant en dehors du champ de la négociation collective. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 812.] Le comité demande au gouvernement d'engager avec les syndicats un dialogue sur cette question dans le cadre de la réforme.
- 647.** En ce qui concerne la question des mesures de compensation pour les fonctionnaires dont les droits fondamentaux au travail sont soumis à des restrictions, tant la RENGO que la ZENROREN se plaignent de l'insuffisance du système en place (application incomplète ou tardive des recommandations formulées par les organes compétents à l'échelle nationale ou locale), du fait que des fonctions restreintes seront données à l'avenir au Service national du personnel et de l'extension correspondante des facultés du gouvernement et du Cabinet dans le cadre du plan de réforme; ces organisations soulignent également qu'il n'y a pas de commissions locales du personnel dans l'immense majorité des cités, villes et villages. Le gouvernement déclare, comme il est indiqué dans le préambule des Principes généraux, qu'une réforme radicale du service public est nécessaire pour faire face aux nouveaux défis et pour adapter le service public à l'évolution et aux demandes de la société; en ce qui concerne les cas dans lesquels les recommandations du Service national du personnel ou d'autorités locales n'ont pas été mises en œuvre, le gouvernement indique que ces cas ne sont pas majoritaires, qu'ils étaient dus à une situation budgétaire et financière difficile et, quoi qu'il en soit, que les recommandations n'ont pas été complètement ignorées mais que leur mise en œuvre a été seulement repoussée.
- 648.** Le comité se doit de souligner tout d'abord qu'il relève de la responsabilité exécutive du gouvernement de décider d'engager et de mettre en œuvre une réforme du service civil, de désigner l'organe qui s'en chargera, de décider d'attribuer davantage de responsabilités au Cabinet et au ministre à propos des questions relatives à la gestion et au personnel, et de transférer certaines tâches et fonctions, jusque-là exécutées par le service public, à des entités privées ou semi-publiques. Cela étant, il appartient manifestement au comité de déterminer si, en poursuivant cette réforme, le gouvernement agit en conformité avec les principes de la liberté syndicale susmentionnés, en ce qui concerne les travailleurs qui devraient avoir le droit de négocier collectivement. A propos des mesures de compensation dont bénéficient d'autres travailleurs, le comité note à la lecture des Principes généraux que le gouvernement compte maintenir le même type de système et diminuer le rôle du Service national du personnel. Le comité rappelle que, à maintes reprises, il a exprimé ses vues sur cette question précise en ce qui concerne le Japon. [Voir par exemple le 139<sup>e</sup> rapport, paragr. 122, le 142<sup>e</sup> rapport, paragr. 125, le 222<sup>e</sup> rapport, paragr. 164, et le 236<sup>e</sup> rapport, paragr. 270, pour ne citer que certains des cas qui remontent à vingt ans ou

plus.] Le comité avait alors douté que la méthode de détermination des conditions d'emploi puisse susciter la confiance des parties intéressées. Le comité a souligné plusieurs fois et rappelle encore que, lorsqu'un droit aussi fondamental que celui de négocier collectivement dans le service civil est interdit ou soumis à des restrictions, des garanties appropriées, entre autres des procédures d'arbitrage rapides et impartiales qui permettent aux parties d'intervenir à chaque stade et dans le cadre desquelles les sentences prononcées seront pleinement et rapidement appliquées, devraient être mises en place pour garantir pleinement les intérêts des travailleurs qui sont privés ainsi d'un moyen essentiel pour défendre leurs intérêts professionnels. Comme le comité l'a souligné dès 1974, des mesures pourraient être adoptées pour garantir que la composition numérique des commissions reflète pleinement les intérêts en présence, et le gouvernement devrait étudier l'opportunité de prévoir que chacune des parties intéressées participe, sur un pied d'égalité, à la désignation des membres desdites commissions. [Voir 139<sup>e</sup> rapport, paragr. 162.] Il ne ressort pas des éléments fournis que la situation ait changé véritablement ces dernières années. Le comité a quelque difficulté à comprendre comment les Principes généraux permettent de répondre à ces questions fondamentales. Le comité demande donc au gouvernement de modifier sa législation, dans le cadre de la procédure de réforme, pour la rendre conforme aux principes susmentionnés.

### **Pratiques de travail déloyales**

**649.** Le comité note les déclarations contradictoires des plaignants (qui allèguent que les employés du secteur public ne jouissent pas de la même protection que ceux du secteur privé en ce qui concerne les pratiques de travail déloyales) et du gouvernement. Il les invite à fournir des informations supplémentaires sur la situation prévalant à cet égard, dans la loi et dans la pratique.

### **Consultations**

**650.** Le comité note que la position des plaignants et celle du gouvernement sont complètement opposées à ce sujet. La RENGO affirme par exemple que, à maintes reprises, elle a manifesté son opposition au maintien des restrictions aux droits fondamentaux au travail et son mécontentement à propos des mesures de compensation, mais que ses vues n'ont jamais été prises en compte, comme il ressort du texte actuel des Principes généraux, lesquels maintiennent le statu quo; la ZENROREN et la JICHIROREN expriment des vues analogues. De son côté, le gouvernement déclare que l'intention n'a jamais été d'examiner le document initial avec les organisations de travailleurs et que les documents suivants, au contraire, ont été examinés avec elles: 27 sessions – 14 heures en tout – pour la réforme du cadre du service civil; 77 sessions – 66 heures en tout – pour les Principes généraux. Le gouvernement ajoute que le document sur les Principes généraux n'a été présenté aux organisations de travailleurs que sept jours avant son adoption par le Cabinet, les autorités ayant eu besoin de temps pour examiner ce point important.

**651.** Le comité rappelle que, d'une manière générale, il a souligné l'importance qu'il convient d'attacher à ce que des consultations franches et complètes aient lieu sur toute question ou tout projet de dispositions législatives ayant une incidence sur les droits syndicaux. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 927.] Plus particulièrement, il a attiré l'attention des gouvernements sur l'importance de consultations complètes et détaillées avant l'introduction d'un projet de loi affectant la négociation collective ou les conditions d'emploi. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 930 et 931.] En outre, lorsqu'un gouvernement envisage de modifier les structures de négociation dans lesquelles il agit effectivement ou indirectement en tant qu'employeur, il est essentiel de suivre un processus de consultations approprié dans lequel toutes les parties concernées puissent examiner les objectifs considérés comme d'intérêt national, ce qui implique que les consultations doivent être

*réalisées de bonne foi et que les deux parties disposeront de toutes les informations nécessaires pour adopter une décision dûment fondée. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 941.] Comme le reconnaît le gouvernement et comme il est expressément indiqué dans le préambule des Principes généraux, la réforme prévue du service public est radicale: par conséquent, il semble d'autant plus important que des consultations approfondies soient menées de bonne foi qu'il s'agit là d'une réforme majeure, la première depuis une cinquantaine d'années, dont de nombreux fonctionnaires ressentiront les effets. Se fondant sur les éléments et les arguments présentés, le comité ne peut que conclure que, bien que de nombreuses réunions se soient tenues, les vues des organisations représentatives de fonctionnaires à l'échelle nationale et locale ont peut-être été écoutées mais il n'y a pas été donné suite. Le gouvernement maintient que le système en place est conforme aux conventions et aux principes de la liberté syndicale, que les restrictions aux droits fondamentaux sont appropriées, compte étant tenu de la nature et des devoirs particuliers des fonctionnaires, que les mesures de compensation existantes fonctionnent convenablement, bref, que le statu quo devrait prévaloir. A propos de l'argument du gouvernement selon lequel le document sur les Principes généraux n'a été présenté aux organisations de travailleurs que sept jours avant son adoption par le Cabinet, les autorités ayant eu besoin de temps pour examiner cette question importante, le comité souligne que cette question est autant, sinon plus importante pour les organisations de travailleurs, lesquelles auraient eu besoin de davantage de temps pour examiner la position du gouvernement et formuler des contre-propositions constructives. Tout en reconnaissant que des décisions doivent être prises à un moment donné, le comité estime qu'il serait bénéfique pour tous les intéressés, ainsi que pour l'instauration de relations professionnelles stables et harmonieuses dans le secteur public, que des consultations pleines, franches et significatives se tiennent sur la raison d'être et la substance de la réforme du service public, afin de parvenir à un consensus plus ample sur ce sujet. Dans ces circonstances, compte étant tenu du fait que des amendements législatifs doivent être soumis à la Diète avant la fin de 2003, le comité recommande fermement au gouvernement d'engager rapidement d'amples consultations avec toutes les parties concernées afin de modifier la législation pour la mettre en conformité avec les principes de la liberté syndicale. Il rappelle également au gouvernement que l'assistance technique du Bureau est à sa disposition s'il le souhaite.*

## **Recommandations du comité**

**652. Au vu des conclusions intérimaires qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:**

- a) Le gouvernement devrait reconsidérer l'intention qu'il a exprimée de maintenir les restrictions actuelles aux droits fondamentaux des employés du secteur public.*
- b) Le comité recommande fermement que des consultations pleines, franches et significatives aient bientôt lieu avec l'ensemble des parties concernées sur la raison d'être et la substance de la réforme du service public, afin de parvenir à un ample consensus sur cette question et de modifier la législation pour la mettre en conformité avec les principes de la liberté syndicale. Ces consultations devraient notamment porter sur les points suivants, à propos desquels la législation et/ou la pratique au Japon vont à l'encontre des dispositions des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98:*

- i) accorder au personnel du service de lutte contre l'incendie et au personnel des établissements pénitentiaires le droit d'instituer les organisations de leur choix;*
  - ii) modifier le système d'enregistrement à l'échelle locale afin que les fonctionnaires puissent établir les organisations de leur choix sans être soumis à des mesures qui sont assimilables à une autorisation préalable;*
  - iii) permettre aux syndicats de fonctionnaires de fixer eux-mêmes la durée du mandat des délégués syndicaux à temps plein;*
  - iv) accorder aux fonctionnaires qui ne sont pas directement commis à l'administration de l'Etat le droit de négocier collectivement et celui de faire grève, conformément aux principes de la liberté syndicale;*
  - v) à propos des travailleurs dont les droits de négociation collective et/ou le droit de grève peuvent être légitimement restreints ou interdits conformément aux principes de la liberté syndicale, établir les procédures et institutions appropriées, à l'échelle nationale et locale, afin de prévoir des mesures de compensation adéquates pour les fonctionnaires qui sont privés de ce moyen essentiel de défense de leurs intérêts;*
  - vi) modifier la législation afin que les employés du secteur public qui exercent légitimement leur droit de grève ne soient pas passibles de lourdes sanctions civiles ou pénales;*
- c) Le comité demande au gouvernement et à la RENGO d'indiquer si les 18 000 fonctionnaires qui ont été mutés à des institutions administratives indépendantes ont le droit d'établir des organisations de leur choix sans autorisation préalable, ou de s'y affilier.*
  - d) Le comité demande au gouvernement de lui communiquer la décision de la justice à propos du cas de Oouda-cho (préfecture de Nara).*
  - e) Le comité demande également au gouvernement d'engager un réel dialogue avec les syndicats concernant la portée des sujets négociables dans le service public.*
  - f) Le comité demande au gouvernement et aux plaignants de fournir des informations supplémentaires sur l'état actuel de la loi et de la pratique en ce qui concerne les procédures de protection contre les pratiques de travail déloyales.*
  - g) Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de l'évolution de la situation sur toutes les questions mentionnées ci-dessus et de lui soumettre le projet de loi.*
  - h) Le comité rappelle au gouvernement que l'assistance technique du Bureau est à sa disposition s'il le souhaite.*

- i) *Le comité soumet les aspects législatifs de ce cas à l'attention de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.*

## Annexe

[Extraits; traduction sans caractère officiel]

### Principes généraux pour la réforme du service public

#### Table des matières

I.	Gestion organisationnelle et du personnel appropriée dans l'ensemble du gouvernement.....	
1.	<i>Concept de base</i> .....	
2.	<i>Orientation pour une nouvelle gestion organisationnelle et du personnel dans l'ensemble du gouvernement</i> .....	
1)	Loi prévoyant des règles plus claires pour la gestion organisationnelle et du personnel	
2)	Harmonisation des fonctions du Cabinet et de l'organisme indépendant .....	
3.	<i>Harmonisation des fonctions du Cabinet et de l'organisme indépendant dans le système concret</i> .....	
1)	Recrutement des fonctionnaires .....	
2)	Affectation du personnel, mise en valeur des ressources humaines et codes de bonne conduite .....	
3)	Questions relatives aux conditions de travail.....	
II.	Sommaire du nouveau système du service public.....	
1.	<i>Elaboration d'un nouveau système du personnel</i> .....	
1)	Introduction d'un système de notation fondé sur les compétences.....	
2)	Etablissement d'un nouveau système de nomination sur la base d'une notation .....	
3)	Etablissement d'un nouveau plan salarial tenant compte des compétences, des responsabilités et des résultats .....	
4)	Introduction d'un nouveau système d'évaluation fondé sur l'évaluation des compétences et des résultats .....	
5)	Fixation d'objectifs organisationnels et établissement d'un code de bonne conduite ..	
6)	Elaboration d'un mécanisme de mise en valeur des ressources humaines.....	
7)	Introduction d'un mécanisme destiné à encourager systématiquement le personnel à se porter candidat à des postes de direction dans le gouvernement central.....	
8)	Nouveau système du personnel pour les hauts fonctionnaires.....	
9)	Réflexion visant à développer les compétences et l'esprit d'initiative des fonctionnaires	
2.	<i>Recrutement</i> .....	
1)	Analyse du système d'examen et de recrutement .....	
2)	Recrutement de personnes issues du secteur privé .....	
3)	Recours actif au recrutement ouvert .....	

- 4) Recrutement et promotion accrues de femmes .....
3. *Etablissement de règles appropriées de réinsertion externe* .....

  - 1) Système d'approbation et règles de conduite pour l'insertion externe dans des entreprises commerciales.....
  - 2) Règles pour la réinsertion externe dans certaines entreprises, etc. . .....
  - 3) Règles pour la réinsertion dans des entreprises d'utilité publique .....
  - 4) Système d'information sur la situation générale de la réinsertion .....
  - 5) Examen du régime de prestations de retraite .....

4. *Amélioration de l'efficacité organisationnelle* .....

  - 1) Gestion mobile et flexible des organisations et du volume des effectifs .....
  - 2) Instauration de la stratégie nationale pour le personnel .....
  - 3) Réduction du nombre d'heures supplémentaires, etc.....

- III. Calendrier de la réforme.....

  1. *Lignes directrices pour la réforme du système du service public national, etc.*.....

    - 1) Calendrier d'adoption des lois pertinentes .....
    - 2) Evaluation des fonctionnaires autres que ceux du service régulier.....

  2. *Réforme du système du service public local – calendrier* .....

## Principes généraux pour la réforme du système du service public

(décidés par le Cabinet le 25 décembre 2001)

D'après une traduction en anglais établie par la Division de la politique internationale de la JTUC-RENGO

Le Japon traverse actuellement une période difficile. Sa croissance économique, qui avait été constante, s'est interrompue et la diminution des ressources disponibles l'oblige à rechercher de nouvelles valeurs nationales. Nous sommes confrontés à de nombreuses difficultés – entre autres, accumulation d'importants déficits budgétaires et problèmes de protection sociale. Sans tarder, nous devons déterminer une bonne orientation pour notre avenir. Dans ces circonstances, la qualité globale des politiques gouvernementales, telles qu'elles sont planifiées puis exécutées, fait l'objet d'un examen strict sans précédent.

Ces dernières années, le gouvernement central a donné la priorité à des réformes administratives et les a promues activement, en mettant en place une nouvelle organisation de ses ministères et en renforçant les fonctions du Cabinet.

Cela étant, les fonctionnaires qui participent à l'organisation et à la marche de l'administration publique font l'objet de critiques sévères. On leur reproche d'être moins compétents pour l'élaboration de politiques, de s'en tenir aux pratiques du passé et de ne pas se soucier assez des coûts et de la prestation des services.

Pour que l'administration publique réponde véritablement aux besoins des gens, il est essentiel de modifier radicalement l'attitude et la conduite des fonctionnaires et il est important de revoir le système du service public, lequel influence beaucoup cette attitude et cette conduite.

En réexaminant le système du service public, il faut chercher à améliorer considérablement les résultats du gouvernement tout en s'efforçant de garantir le savoir-faire, la neutralité, l'efficacité, la continuité et la stabilité nécessaires au service public. Il est également essentiel de disposer d'un

personnel qui puisse immédiatement répondre aux besoins administratifs, de créer des conditions permettant aux fonctionnaires de démontrer pleinement leurs capacités mais aussi d'être en concurrence avec leurs collègues, et de faire en sorte que les structures organisationnelles puissent être redéfinies avec souplesse et sévérité afin de répondre du mieux possible aux besoins actuels. De plus, il est important que les fonctionnaires, qui sont les piliers de l'administration publique, puissent s'acquitter de leur tâche en ayant une haute idée de leur mission et le souci du résultat. A cette fin, il faut essayer d'améliorer leur capacité et leur offrir diverses possibilités de carrière, tout en gagnant la confiance des gens.

Par conséquent, il faut maintenant élaborer le système en se demandant quelle administration publique les gens attendent et en se demandant ce qui est véritablement essentiel pour eux.

Dans cette perspective, la réforme proposée du système du service public a pour concept de base la réalisation d'une administration publique axée sur les besoins des gens. L'objectif est de réformer les fondements mêmes de l'administration et de modifier en profondeur le système du service public en tenant compte de ses usagers.

En même temps, il faudra veiller dûment à garantir des services stables et constants et prendre en compte l'impact des réformes sur la vie des Japonais. Les restrictions actuelles aux droits fondamentaux au travail des fonctionnaires seront maintenues et des mesures appropriées de compensation seront garanties.

## **I. Gestion organisationnelle et du personnel appropriée dans l'ensemble du gouvernement**

### **1. Concept de base**

Pour répondre aux besoins actuels, pour élaborer des politiques nationales globales et stratégiques, et pour fournir des services administratifs adaptés et efficaces, il est essentiel que le Cabinet et les ministères responsables de la gestion administrative s'occupent convenablement des questions organisationnelles et de personnel.

Le gouvernement est confronté aujourd'hui aux problèmes suivants: les politiques rigides ne permettent pas de satisfaire aux besoins administratifs, lesquels sont devenus complexes, et le système administratif est maintenant en proie à des lourdeurs institutionnelles, d'où des prestations inefficaces. Ces problèmes sont dus en partie au fait que les ministères du gouvernement n'ont pas géré les questions organisationnelles et de personnel de façon active et responsable, faute d'avoir une idée précise de la gestion du personnel.

Les besoins administratifs sont devenus complexes et requièrent une gestion administrative dynamique. Le gouvernement a donc introduit, entre autres, de nouveaux mécanismes d'information et d'évaluation des politiques pour orienter l'administration publique vers une gestion administrative transparente et facile à expliquer aux gens, et pour garantir une évaluation correcte de l'action menée sans remettre à plus tard l'examen des problèmes qui se posent.

Or le cadre actuel de la gestion organisationnelle et du personnel, qui prévoit un examen préalable et détaillé des cas particuliers, contribue à entraver la mobilité avec laquelle chaque ministre compétent devrait s'acquitter de fonctions administratives lorsqu'il a recours aux ressources humaines. Par ailleurs, le Cabinet doit élaborer des mesures appropriées pour que chaque ministre compétent puisse gérer les questions du personnel en répondant aux besoins pratiques liés à ses fonctions administratives. Toutefois, actuellement, il est difficile d'affirmer que le Cabinet s'est pleinement acquitté de cette responsabilité, étant donné qu'il dépend pour beaucoup de l'organisme indépendant.

Il faut donc réorganiser le cadre de la gestion organisationnelle et du personnel dans l'ensemble du gouvernement pour que, dans un système ouvert aux gens, le Cabinet (qui relève de la Diète, laquelle représente le peuple) et les ministres compétents (ils constituent le Cabinet) puissent s'acquitter de façon active et responsable des tâches ayant trait à la gestion des fonctionnaires, lesquels participent à l'administration publique, tout en garantissant la neutralité et l'équité de la gestion du personnel. Il faut aussi revoir les restrictions institutionnelles, préalables et précises, qu'imposent les organismes administratifs centraux du personnel. Il est aussi nécessaire

que le Cabinet et les ministres compétents s'occupent avec mobilité et flexibilité des questions organisationnelles et du personnel.

Par ailleurs, les droits fondamentaux au travail des fonctionnaires étant actuellement soumis à des restrictions, il faut prévoir un cadre pour garantir aux fonctionnaires un traitement approprié.

Compte étant tenu de ce qui précède et de l'objectif tendant à réformer radicalement le système du service public, un nouveau cadre sera établi pour parvenir à une gestion organisationnelle et du personnel appropriée dans l'ensemble du gouvernement.

## **2. Orientation pour une nouvelle gestion organisationnelle et du personnel dans l'ensemble du gouvernement**

### **1) *Loi prévoyant des règles plus claires pour la gestion organisationnelle et du personnel***

Le principe général étant de soumettre les fonctionnaires à un contrôle démocratique, le cadre du nouveau système du service public devra être défini par la loi. Par conséquent, le profil des fonctionnaires, la finalité du système du personnel, son cadre et d'autres normes importantes doivent être clairement définis par la loi.

### **2) *Harmonisation des fonctions du Cabinet et de l'organisme indépendant***

#### **1. Préciser la responsabilité active et l'autorité des ministres qui seront chargés de la gestion du personnel**

Chaque ministre compétent devra s'acquitter de façon dynamique et efficace de ses fonctions administratives, par le biais d'une gestion organisationnelle et du personnel appropriée et flexible, en recourant pleinement et loyalement aux ressources humaines des organisations administratives qui relèvent de sa juridiction.

A cette fin, chaque ministre compétent sera formellement nommé Personne compétente pour la gestion du personnel. Alors, conformément à son jugement et à ses responsabilités, il administrera les questions organisationnelles et du personnel qui lui incombent.

La Personne compétente pour la gestion du personnel s'occupera de façon active et responsable de la gestion du personnel en général, conformément à la loi, et exercera une gestion organisationnelle flexible des questions ayant trait à l'organisation et au volume des effectifs, comme le prévoit la réforme proposée, ainsi qu'une gestion active des postes. Chaque ministre renforcera les services chargés des questions organisationnelles et du personnel afin de mettre en œuvre une gestion appropriée et flexible.

#### **2. Renforcer la fonction du Cabinet – planification des politiques et coordination approfondie de la gestion du personnel**

Le Cabinet étant comptable de ses actes envers la Diète, il élaborera et planifiera de façon responsable, sous un contrôle démocratique, les politiques ayant trait au système du service public.

Le Cabinet s'acquittera activement de sa fonction, à savoir élaborer des politiques en matière de gestion du personnel, en préparant des projets de loi et en adoptant des ordonnances, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, et établira les règles nécessaires afin que la Personne compétente pour la gestion du personnel puisse gérer les questions organisationnelles et du personnel de façon appropriée et flexible. Par ailleurs, le Cabinet pourra demander au Service national du personnel d'examiner concrètement les questions qui, en vertu de la loi, relèvent de sa compétence, afin de garantir une gestion administrative appropriée. Il sera tenu dûment compte des liens qui existent entre le Cabinet et le Service national du personnel lors de l'élaboration du nouveau système.

Enfin, la fonction qu'a le Cabinet de coordonner de façon globale la gestion du personnel qu'exerce la Personne compétente sera renforcée, afin de garantir une gestion intégrale du personnel.

### 3. Protéger les intérêts du personnel et garantir la neutralité et l'équité de la gestion du personnel par l'organe indépendant

Afin de protéger les intérêts du personnel et de garantir la neutralité et l'équité de la gestion du personnel, le Service national du personnel, le cas échéant, exprimera ses vues à la Diète et au Cabinet et définira son règlement, comme la loi l'y autorise. En outre, le Service national du personnel continuera de participer à la détermination des conditions de travail, notamment du salaire.

Afin de protéger les intérêts du personnel et de garantir la neutralité et l'équité de la gestion du personnel, en fonction de critères préalablement bien définis, le Service national du personnel procédera à des bilans et formulera en particulier des recommandations à l'intention de la Personne compétente pour la gestion du personnel, en vue d'améliorer les pratiques de gestion du personnel.

### 4. Système de compensation

Afin de traiter comme il convient des cas dans lesquels des fonctionnaires sont désavantagés dans le cadre de la gestion du personnel, les mesures de compensation adéquates que doit prendre la Personne compétente pour la gestion du personnel seront examinées et les mesures de compensation prises par le Service national du personnel seront améliorées et renforcées afin que le Service national du personnel puisse accorder des mesures de compensation loyales et appropriées à ces fonctionnaires.

## 3. Harmonisation des fonctions du Cabinet et de l'organisme indépendant dans le système concret

Conformément à ce qui est indiqué précédemment, les fonctions du Cabinet et celles de l'organisme indépendant du système concret seront harmonisées.

### 1) *Recrutement des fonctionnaires*

La Personne compétente pour la gestion du personnel jouera un rôle essentiel pour veiller à ce que soient recrutés des fonctionnaires qui répondent aux besoins pratiques de l'administration. Le Cabinet prévoira et élaborera des politiques ayant trait au système de recrutement et veillera à un recrutement harmonieux des personnes dont chaque ministère a besoin.

Le Service national du personnel supervisera effectivement les pratiques de recrutement en fonction de critères préalablement bien définis, afin d'éviter le favoritisme et les recrutements fondés sur des intérêts personnels.

### 2) *Affectation du personnel, mise en valeur des ressources humaines et codes de bonne conduite*

Afin que la Personne compétente pour la gestion du personnel puisse gérer avec célérité et efficacité les questions de son ressort, il nommera les personnes idoines aux postes à pourvoir, mettra en valeur les ressources humaines par le biais de la formation et d'autres moyens, et veillera dûment à l'observation par les fonctionnaires des règles de service, y compris lorsque ces derniers auront pris leur retraite. En ce qui concerne le système de gestion du personnel, le Cabinet prévoira et élaborera les politiques ayant trait au système de gestion du personnel – dotation en personnel, mise en valeur des ressources humaines, gestion des règles de service –, gestion qu'exercera la Personne compétente pour la gestion du personnel. Le Cabinet assurera la coordination nécessaire pour garantir une gestion du personnel normalisée.

Afin de protéger les intérêts des fonctionnaires et de garantir la neutralité et l'équité de l'administration du personnel, le Service national du personnel, en fonction d'un critère préalablement bien défini, procédera à des bilans et, en particulier, formulera des recommandations à l'intention de la Personne compétente pour la gestion du personnel, l'objectif étant d'améliorer les pratiques de gestion du personnel.

### 3) **Questions relatives aux conditions de travail**

Conformément aux principes du système de contrôle démocratique et aux conditions de travail prévues par la loi, le Service national du personnel participera à l'examen des questions ayant trait aux conditions de travail. Le Service national du personnel définira les normes salariales, soumettra des recommandations à la Diète et au Cabinet et leur exprimera ses vues à propos du nombre de fonctionnaires qu'il faudrait à chaque grade, ce qui déterminera le volume des effectifs. En outre, le Service national du personnel pourra faire en sorte que chaque ministère remplisse ses fonctions de manière flexible, par la normalisation des conditions de travail et par des évaluations.

CAS N° 2198

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

#### **Plainte contre le gouvernement du Kazakhstan présentée par la Fédération des syndicats du Kazakhstan**

*Allégations: Le plaignant allègue que l'employeur a supprimé la pratique ancienne de retenue des cotisations syndicales à la source; a refusé au président du syndicat l'accès aux lieux de travail des membres et aux locaux syndicaux; a formé des syndicats «jaunes»; a entravé l'exercice du droit à tenir des réunions syndicales; et a violé le droit de négociation collective dans l'entreprise Tengizchevroil (TCO).*

653. Dans une communication en date du 16 avril 2002, la Fédération des syndicats du Kazakhstan a présenté une plainte en violation de la liberté syndicale contre le gouvernement du Kazakhstan.
654. Le gouvernement a transmis ses observations dans une communication datée du 18 juillet 2002.
655. Le Kazakhstan a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.

#### **A. Allégations du plaignant**

656. Dans sa communication du 16 avril 2002, la Fédération des syndicats du Kazakhstan allègue que la direction de l'entreprise Tengizchevroil (TCO) a violé le droit du Syndicat des travailleurs de TCO d'organiser sa gestion et son activité, entre autres, en supprimant

la possibilité de transférer les cotisations syndicales, en interdisant au président du syndicat d'accéder aux lieux de travail des adhérents, en entravant l'exercice du droit du syndicat à tenir des réunions et en créant des syndicats «jaunes». Le plaignant allègue également la violation du droit de négociation collective au sein de TCO.

- 657.** En particulier, le plaignant allègue qu'en juillet 1998 la direction de TCO a décidé de supprimer la retenue à la source et le transfert des cotisations syndicales des travailleurs de TCO membres du syndicat. Elle a motivé sa décision de mettre un terme à une pratique vieille de cinq ans en se fondant sur l'article 22 de la loi sur les syndicats qui stipule que les comités syndicaux ont le droit de prélever les cotisations syndicales sur le lieu de travail et d'enseignement à condition de ne pas entraver le fonctionnement de l'entreprise. La direction justifie sa décision au motif que le programme comptable était surchargé. Cependant, le plaignant estime que cet argument est contestable car le programme utilisé par l'entreprise est l'un des plus sophistiqués du marché. La direction de TCO a omis de satisfaire à la requête du syndicat qui souhaitait connaître la base sur laquelle la direction s'était appuyée pour conclure que le transfert des cotisations entravait le fonctionnement de l'entreprise et obtenir des informations sur les raisons pour lesquelles une autre organisation publique créée au sein de TCO (Kazakh Language Society) bénéficie toujours d'un transfert des cotisations. Le plaignant ajoute que, les activités de TCO étant disséminées sur un vaste territoire inaccessible aux employés du syndicat, il est simplement impossible de procéder à une collecte directe des cotisations syndicales auprès des travailleurs. La suppression par TCO de la possibilité de retenir les cotisations à la source entraîne des difficultés économiques graves pour le syndicat.
- 658.** Le plaignant allègue également que la direction de TCO a refusé au président du syndicat l'accès aux lieux de travail des membres du syndicat ainsi qu'aux locaux syndicaux. En juillet 1998, la direction de TCO a refusé d'accéder à la demande du président du syndicat relative à la délivrance d'un laissez-passer en vue d'accéder au bureau du syndicat situé dans la cité ouvrière. Le cas a été porté devant la Cour de district en septembre 1998 et un laissez-passer a par la suite été délivré au président.
- 659.** Actuellement, la direction de TCO (en violation de l'article 10 de la loi sur les syndicats qui reconnaît le droit aux représentants des travailleurs de visiter les entreprises et les lieux de travail des membres des syndicats) interdit aux responsables syndicaux qui ne sont pas employés par l'entreprise TCO d'accéder à la cité ouvrière en dehors des heures de travail (l'accès n'est autorisé qu'entre 6 heures et 18 heures). Or, dans cette tranche horaire, les membres du syndicat sont sur leur lieu de travail hors de la cité ouvrière. Le président du syndicat n'est donc pas en mesure de rendre visite et de s'entretenir avec les membres du syndicat sur leur lieu de travail.
- 660.** Le plaignant allègue également qu'en 1998 la direction a de sa propre initiative créé un syndicat indépendant (Independent Trade Union of Tengiz Oil and Gas Complex). Certains travailleurs ont été convoqués par la direction auprès du département de la gestion des ressources humaines et contraints de signer des déclarations d'adhésion au nouveau syndicat. C'est le représentant du département des relations publiques de TCO qui s'est chargé d'enregistrer le nouveau syndicat, de préparer le sceau syndical et de diffuser l'information dans les médias locaux. Selon les renseignements fournis par la direction, ce syndicat compte 130 membres. Cependant, le plaignant précise que, hormis le président nommé par la direction, cette organisation ne compte aucun adhérent réel.
- 661.** Suite à l'adoption du nouveau Code du travail le 10 décembre 1999, dont l'article 1 stipule qu'outre les syndicats des personnes et des organisations dûment autorisées par les travailleurs peuvent agir en tant que représentants des travailleurs un nouveau syndicat «jaune» a été créé. Lors de la réunion organisée à l'initiative de la direction de TCO le 7 juillet 2002, une nouvelle association a été créée (Association des travailleurs de

Tengizchevroil). Dans la lettre qu'il a adressée au président du Syndicat des travailleurs de TCO, le responsable de cette association a ouvertement déclaré que la direction de TCO était favorable à la création de cette organisation et qu'elle avait joué un rôle essentiel dans la mise sur pied des réunions menées dans tous les départements de TCO et dans la prise de décisions organisationnelles.

- 662.** De plus, le plaignant fait savoir que la direction de TCO a à maintes reprises refusé de mettre à disposition du Syndicat des travailleurs de TCO les locaux nécessaires à la tenue de réunions et entravé tous les efforts visant à organiser des réunions syndicales. Ainsi, le directeur général des ressources humaines a refusé de fournir les locaux nécessaires à la tenue de la réunion prévue pour le 17 juillet 1998, au prétexte que la direction n'était pas en mesure de participer à la réunion ce jour-là. A plusieurs occasions, les dirigeants ont refusé de libérer les travailleurs pour leur permettre d'assister aux réunions malgré un accord de longue date leur octroyant une telle prérogative.
- 663.** Néanmoins, selon le plaignant, la direction a mis sur pied d'autres réunions, dont celles de l'Association des travailleurs de TCO, alors que, conformément à la convention collective de 1996, le Syndicat des travailleurs de TCO est la seule organisation représentative des travailleurs de TCO. La direction a de façon répétée empêché les militants syndicaux d'assister à ces réunions.
- 664.** De plus, la direction a préparé une publication spéciale («Manual of the TCO Manager») qui stipule que toute réunion destinée aux travailleurs de TCO doit faire l'objet d'une demande préalable d'au moins dix jours spécifiant le thème de chaque réunion et les noms des représentants syndicaux censés y assister. Le manuel précise également que les réunions entre les représentants syndicaux et les travailleurs, ainsi que celles du comité du syndicat, doivent normalement se dérouler en dehors des heures de travail dans les locaux du bureau du comité du syndicat. Les représentants syndicaux qui ne sont pas employés par TCO doivent obtenir l'autorisation préalable de séjourner dans les locaux de l'entreprise en dehors des heures de travail. Le coordinateur des relations de travail du Département des ressources humaines doit assister à l'ensemble des réunions des représentants syndicaux et des travailleurs de TCO. Les représentants de la direction de TCO peuvent également participer aux réunions.
- 665.** Après la création des syndicats «jaunes», la direction de TCO a préféré traiter directement avec les représentants des organisations syndicales plutôt que d'autoriser les syndicats à organiser des réunions. Toutes les demandes d'autorisation à tenir des réunions soumises par les syndicats sont restées lettre morte. Ainsi, la demande de réunion effectuée le 26 septembre 2001 par le Syndicat des travailleurs de TCO n'a à ce jour reçu aucune réponse.
- 666.** En octobre 2001, dans un souci de faciliter l'exercice de ses activités, le Syndicat des travailleurs de TCO a tenté d'engager des négociations avec la direction en faveur d'une nouvelle convention collective. La direction a accepté le principe à la condition qu'une entité commune regroupant deux représentants de chacune des trois organisations de travailleurs en vigueur soit créée. La clause proposée par le Syndicat des travailleurs de TCO en vue de garantir l'activité du syndicat n'ayant pas reçu l'aval des deux autres organisations syndicales, la direction a refusé de l'inclure dans la convention collective et a suggéré de régler ce problème par le biais d'un accord séparé. Cependant, lorsque le syndicat a soumis à la direction de TCO un projet d'accord, celle-ci a refusé de l'entériner au motif qu'elle préférerait traiter chaque problème au cas par cas et sans statuer par écrit, ce qui, selon le plaignant, laisse toute liberté pour mettre un terme à tout moment aux facilités accordées.

667. En ce qui concerne le transfert des cotisations syndicales, la direction a déclaré que cette question ne saurait être réglée par un accord additionnel, attendu que cette façon de procéder serait contraire à la législation kazakhe. Or cette législation contient précisément une disposition sur la résolution de ce problème par voie de convention collective.

## B. Réponse du gouvernement

668. Dans sa communication du 18 juillet 2002, le gouvernement confirme que la direction de TCO a supprimé la retenue à la source et le transfert bancaire des cotisations des membres du syndicat. Il précise cependant que la direction de TCO a proposé la mise sur pied d'un système de collecte recourant aux trésoriers des ateliers. Le gouvernement précise également que, selon l'accord général de 2002 conclu entre le gouvernement, les associations syndicales nationales et les organisations d'employeurs, les parties ne doivent pas s'opposer au transfert bancaire des cotisations syndicales lorsque les membres du syndicat se posent en faveur d'un tel système et lorsque la convention collective contient des dispositions spécifiques à cet égard. Le problème des cotisations syndicales est donc réglé par voie de convention collective. De plus, conformément à la législation en vigueur, le gouvernement ne peut exiger de l'employeur qu'il transfère les cotisations syndicales, attendu que les représentants des travailleurs de TCO et les employeurs n'ont pu parvenir à un consensus au cours du processus de négociation collective.

669. Le gouvernement confirme également que le président du syndicat s'est vu refuser l'accès aux lieux de travail et il précise que, suite à l'enquête judiciaire diligentée, le président a été autorisé à visiter les locaux de l'entreprise. Selon le gouvernement, les inspecteurs d'Etat n'ont reçu aucune plainte concernant l'accès aux lieux de travail durant les inspections menées à TCO.

670. Le gouvernement nie les allégations relatives à la création de syndicats «jaunes» et précise que les cinq organisations d'employeurs fonctionnent sur un pied d'égalité et qu'aucune ingérence dans leurs affaires internes n'a été constatée de la part de l'employeur.

671. Le gouvernement réfute également l'allégation concernant l'entrave à l'exercice du droit à tenir des réunions syndicales et il précise, en faisant sans doute référence à la réunion prévue pour le 17 juillet 1998, que l'employeur avait suggéré de modifier la date de la réunion pour convenance d'emploi du temps.

672. Le gouvernement indique que la direction de TCO organise des réunions régulières avec l'ensemble des représentants des organisations de travailleurs. Lors de l'examen de l'allégation concernant le refus de la direction de poursuivre les discussions sur les conditions de travail, la direction et le président du Syndicat des travailleurs de TCO n'ont pu parvenir à un accord sur les compensations complémentaires à accorder aux employés du syndicat pour frais de subsistance et au comptable du comité du syndicat pour frais de transport, de même que sur l'indemnité équivalant à une heure trente de travail quotidien à l'intention des dirigeants syndicaux et des membres du comité.

673. Le gouvernement ajoute que les inspecteurs d'Etat ainsi que la direction de l'entreprise et le président du conseil régional de Neftegazprom ont examiné la plainte. En vue de concilier les opinions, de régulariser les dossiers des membres du syndicat et de déterminer les points de vue des membres du syndicat sur les différentes questions soulevées dans la plainte, il a été recommandé que le comité du syndicat organise une réunion syndicale d'ici au 1<sup>er</sup> novembre 2002.

### C. Conclusions du comité

674. *Le comité observe que, dans le cas présent, les allégations se réfèrent à la violation par la direction de Tengizchevroil (TCO), du droit du Syndicat des travailleurs de TCO d'organiser sa gestion et son activité en supprimant la possibilité de transfert des cotisations syndicales, en refusant au président du syndicat l'accès aux lieux de travail des membres du syndicat, en entravant l'exercice du droit des syndicats à tenir des réunions, en formant des syndicats «jaunes» et en violant le droit de négociation collective au sein de TCO.*
675. *Premièrement, en ce qui concerne la suppression de la possibilité de retenir à la source et de transférer les cotisations syndicales, le comité observe que le plaignant allègue que, depuis juillet 1998, la direction de TCO a suspendu la retenue à la source des cotisations des membres du Syndicat des travailleurs de TCO. Le comité observe que les versions des deux parties sur le sujet sont contradictoires: d'un côté, le plaignant allègue que la suppression de la retenue à la source constitue une mesure antisyndicale et qu'il est pratiquement impossible au président du syndicat de collecter les cotisations en espèces; de l'autre côté, le gouvernement déclare que la décision de la direction de TCO de mettre un terme au prélèvement à la source des cotisations n'a rien d'illégal et que la direction a proposé la mise en place d'un système de collecte recourant aux trésoriers des ateliers. Le gouvernement précise que la direction de l'entreprise concernée a décidé de supprimer la retenue à la source des cotisations syndicales et que, conformément à la législation en vigueur, il ne peut la contraindre à s'y soumettre, attendu que les délibérations menées par les représentants des employeurs et des travailleurs n'ont pas permis de dégager un consensus.*
676. *Le comité observe également que, conformément à l'article 22 de la loi sur les syndicats, les comités syndicaux ont le droit de collecter les cotisations syndicales sur le lieu de travail et d'éducation à condition de ne pas nuire au fonctionnement de l'entreprise et que, dans l'accord général de 2002 conclu entre le gouvernement, les associations syndicales nationales et les organisations d'employeurs, les parties se sont engagées à ne pas entraver le transfert bancaire des cotisations syndicales lorsque les membres du syndicat se posent en faveur d'un tel système et lorsque la convention collective contient des dispositions spécifiques à cet égard.*
677. *Le comité observe également que le Syndicat des travailleurs de TCO a tenté de résoudre le problème par la négociation d'une nouvelle convention collective. Cependant, la direction de TCO a refusé d'inclure dans la convention collective toute clause relative à la déduction et au transfert des cotisations syndicales et de résoudre ce problème par le biais d'un accord additionnel.*
678. *Le comité souligne que la suppression de la possibilité de retenir les cotisations à la source, qui pourrait déboucher sur des difficultés financières pour les organisations syndicales, n'est pas propice à l'instauration de relations professionnelles harmonieuses et devrait donc être évitée. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 435.] Dans ces conditions, le comité considère que, dans le cas présent, la suppression de la possibilité de retenir les cotisations syndicales à la source et de les transférer pourrait déboucher sur des difficultés financières graves pour le syndicat.*
679. *De plus, le refus catégorique de la direction de TCO de justifier la suppression de la possibilité de retenir les cotisations à la source et d'inclure une clause relative à la déduction et au transfert des cotisations dans la convention collective et sa réticence à régler le problème par un nouvel accord ont contraint le comité à s'interroger sur le respect du principe de négociation de bonne foi. Le comité rappelle l'importance qu'il*

*attache à l'obligation de négocier de bonne foi et de déployer tous les efforts pour aboutir à un accord. De plus, l'instauration de négociations véritables et constructives sont nécessaires pour établir et maintenir une relation de confiance entre les parties. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 814 et 815.] En conséquence, le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires en vue de s'assurer que l'entreprise s'engage de bonne foi dans la négociation avec le syndicat conformément à la législation sur la retenue à la source des cotisations syndicales et il demande également que le gouvernement le tienne informé de l'évolution de la situation.*

- 680.** *Deuxièmement, le comité prend note de l'allégation du plaignant selon laquelle les responsables du syndicat qui ne sont pas employés par TCO n'ont pas eu l'autorisation d'accéder aux lieux de travail des membres du syndicat et qu'ils ne peuvent pénétrer dans les locaux de la cité ouvrière qu'entre 6 heures et 18 heures, alors que pendant cette tranche horaire les membres sont censés travailler. Le gouvernement, tout en confirmant que par le passé le président du syndicat s'est bien vu refuser l'accès aux lieux de travail des membres, déclare que le problème a été résolu après enquête judiciaire. Il ajoute que les inspecteurs d'Etat n'ont reçu aucune plainte concernant la restriction de l'accès aux lieux de travail lors de leur visite d'inspection dans l'entreprise TCO. Cependant, selon le plaignant, suite à la décision judiciaire mentionnée précédemment, le président du syndicat s'est vu délivrer un laissez-passer pour accéder au bureau du syndicat, mais le problème de l'accès aux lieux de travail des membres du syndicat n'est toujours pas résolu. Le comité observe également que le manuel de TCO auquel se réfère le plaignant stipule qu'il est possible d'accéder aux locaux de la cité ouvrière de TCO en dehors des heures de travail et aux lieux de travail extérieurs à la cité ouvrière, après autorisation préalable auprès de la direction de TCO et du coordinateur du département des ressources humaines.*
- 681.** *Le comité observe qu'en ce qui concerne le respect du droit d'organisation les organisations de travailleurs pertinentes doivent être en mesure de servir et de défendre les intérêts de leurs membres, en bénéficiant des facilités nécessaires au libre exercice des activités liées à la représentation des travailleurs, incluant l'accès aux lieux de travail des membres du syndicat. Attendu que, selon le plaignant, seul l'accès au bureau du syndicat était autorisé et non pas aux lieux de travail des membres du syndicat, le comité demande au gouvernement de garantir un accès raisonnable aux lieux de travail des membres du syndicat.*
- 682.** *Troisièmement, en ce qui concerne l'allégation relative à la création de syndicats «jaunes» par la direction de TCO, le comité observe que le gouvernement nie ces allégations et précise que les cinq syndicats dans leur ensemble fonctionnent sur un pied d'égalité. Le gouvernement ne fait aucun commentaire sur l'allégation du plaignant selon laquelle certains travailleurs ont été convoqués par la direction auprès du département des ressources humaines et contraints de signer une déclaration d'adhésion au nouveau syndicat, pas plus que sur la déclaration du dirigeant du syndicat supposément «jaune» (Association of Tengizchevroil Workers) selon laquelle la direction de TCO a joué un rôle direct dans l'organisation des réunions et la prise de décisions. Le comité observe également que, durant les négociations relatives à la nouvelle convention collective, la clause concernant les garanties de l'activité syndicale proposée par le Syndicat des travailleurs de TCO n'a pas reçu le soutien des deux syndicats prétendument «jaunes» et qu'en conséquence la direction a refusé de l'inclure dans la convention collective.*
- 683.** *Le comité considère que la création d'organisations de travailleurs alternatives par la direction de l'entreprise interfère dans les activités du syndicat librement constitué et crée de la sorte un environnement moins favorable à la négociation collective. A cet égard, le comité rappelle que l'article 2 de la convention n° 98 établit l'indépendance totale des organisations de travailleurs vis-à-vis des employeurs dans l'exercice de leurs activités.*

[Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 759.] Eu égard à l'importance de l'autonomie des parties à la négociation collective, les négociations ne devraient pas être menées au nom des travailleurs ou de leurs organisations par des agents négociateurs nommés ou dominés par les employeurs ou leurs organisations. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 771.] En conséquence, le comité demande au gouvernement de mener des enquêtes sur les allégations faites à ce niveau et de le tenir informé de l'évolution de la situation.

- 684.** Enfin, en ce qui concerne les allégations d'entrave à la tenue de réunions syndicales, le comité prend note que, se référant à la conférence des travailleurs prévue pour le 17 juillet 1998, le gouvernement déclare que la direction de TCO a suggéré de modifier la date de la réunion pour convenance d'emploi du temps. Le comité note, en se référant à la lettre du directeur général des ressources humaines jointe à la plainte, que le refus de mettre à disposition des locaux pour la réunion était motivé par l'incapacité des membres de la direction de TCO à assister à la réunion au jour fixé. De plus, le comité note que le manuel préparé par la direction de TCO en vue de réglementer en détail l'organisation des réunions avec les travailleurs de TCO prévoit que le coordinateur des relations professionnelles du Département des relations humaines doit assister à l'ensemble des réunions des représentants syndicaux et des travailleurs de TCO et que les représentants de la direction de TCO peuvent également participer à ces réunions. Le comité prend également note de la déclaration du plaignant selon laquelle la direction a à maintes reprises empêché les militants syndicaux de participer aux réunions collectives des travailleurs de TCO et que toutes les demandes d'autorisation à tenir des réunions sont restées sans réponse, et notamment la demande écrite soumise le 26 septembre 2001.
- 685.** Le comité exprime sa préoccupation face aux actions menées par la direction en vue d'entraver la tenue des réunions syndicales (refus de mettre des locaux à disposition, refus opposé aux syndicats pour assister aux réunions de travail collectives ou pour organiser des réunions syndicales, et instructions contenues dans le manuel). Dans ce contexte, le comité considère que le droit des organisations de travailleurs de tenir des réunions pour y examiner des questions professionnelles, sans autorisation préalable ni ingérence des autorités, constitue un élément essentiel de la liberté d'association, et l'employeur devrait s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 130.] Il rappelle que le respect des principes de la liberté syndicale suppose que les autorités publiques fassent preuve d'une grande retenue en ce qui concerne toute intervention dans les affaires internes des syndicats. Il est plus important encore que les employeurs se comportent avec circonspection à cet égard. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 761.] Le comité exhorte le gouvernement à prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour garantir que la direction de TCO retire du manuel les instructions précitées et que le Syndicat des travailleurs de TCO se voit reconnu le droit d'exercer librement ses activités, en particulier le droit de tenir des réunions sans ingérence de la direction. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise dans cette voie.
- 686.** Le comité prend note de la déclaration du gouvernement selon laquelle, suite à l'examen de la plainte par les inspecteurs d'Etat, la direction de l'entreprise et le président du conseil régional de Neftegazprom, il a été recommandé que le comité du syndicat tienne une réunion d'ici au 1<sup>er</sup> novembre 2002 en vue de concilier les opinions, de régulariser les dossiers des membres du syndicat et de déterminer les points de vue des membres du syndicat sur les différentes questions soulevées dans la plainte. Le comité demande au gouvernement et au plaignant de le tenir informé sur l'évolution de la situation.

## Recommandations du comité

- 687.** Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:

- a) *Rappelant l'importance qu'il attache à l'obligation de négocier de bonne foi, le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir que, conformément à la législation, l'entreprise Tengizchevroil négocie de bonne foi avec le Syndicat des travailleurs de TCO sur la retenue des cotisations syndicales et de le tenir informé de l'évolution de la situation.*
- b) *Le comité demande au gouvernement de garantir un accès satisfaisant des lieux de travail aux membres du Syndicat de l'entreprise Tengizchevroil.*
- c) *En ce qui concerne les allégations relatives à la création de syndicats «jaunes» au sein de l'entreprise Tengizchevroil, le comité demande au gouvernement d'ouvrir des enquêtes sur ces allégations et de le tenir informé de l'évolution de la situation.*
- d) *Le comité exhorte le gouvernement à prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour garantir que la direction de TCO retire les dispositions contenues dans le manuel, prévoyant que le coordinateur des relations professionnelles du Département des relations humaines doit assister à l'ensemble des réunions des représentants syndicaux et des travailleurs de TCO et que les représentants de la direction de TCO peuvent également participer à ces réunions, et reconnaisse au Syndicat des travailleurs de TCO le droit d'exercer librement ses activités, en particulier le droit de tenir des réunions sans ingérence de la direction. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de l'évolution de la situation.*
- e) *Le comité demande au gouvernement et à l'organisation plaignante de le tenir informé des résultats de la réunion syndicale proposée.*

CAS N° 2175

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement du Maroc  
présentée par  
la Confédération démocratique du travail (CDT)**

*Allégations: Refus du Groupement professionnel des banques du Maroc de dialoguer et de négocier avec l'organisation plaignante et refus d'accepter l'adhésion de cette organisation à une convention collective de travail.*

**688.** La plainte faisant l'objet du présent cas figure dans une communication de la Confédération démocratique du travail (CDT) en date du 15 janvier 2002.

**689.** Le gouvernement a fait parvenir ses observations dans une communication du 6 mai 2002.

690. Le Maroc a ratifié la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; en revanche, il n'a pas ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

#### A. Allégations de l'organisation plaignante

691. Dans sa communication du 15 janvier 2002, la CDT explique que le Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM) est une organisation qui regroupe toutes les banques commerciales exerçant au Maroc et que le secteur bancaire marocain emploie 28 000 employés et cadres. La convention collective du travail qui régit les relations professionnelles dans ce secteur a été signée en 1960 avec l'Union syndicale interbancaire (USIB), qui était affiliée à cette époque à l'Union marocaine du travail (UMT). Depuis cette date, cette convention collective n'a subi que des amendements à certains articles, appelés protocoles d'accord. En février 1993, la majorité du bureau national de l'Union syndicale interbancaire de l'UMT, y compris son secrétaire général ainsi que la plupart des responsables syndicaux locaux, a quitté l'UMT et rejoint la CDT afin de constituer le Syndicat national des banques (SNB). En outre, près de la moitié des délégués du personnel auraient remis à la présidence du Groupement professionnel des banques du Maroc des déclarations affirmant leur appartenance au SNB/CDT.

692. Toutefois, l'organisation plaignante allègue que le GPBM, au lieu de prendre note du nouveau paysage syndical et d'ouvrir le dialogue avec le SNB/CDT, a choisi d'appuyer l'UMT et a refusé tout dialogue avec le SNB/CDT. Par ailleurs, l'organisation plaignante affirme que, lors des dernières élections des représentants du personnel qui se sont tenues en 1997, le SNB/CDT aurait obtenu 51 pour cent des délégués du personnel, confirmant ainsi sa représentativité effective. Malgré ces résultats et en dépit de nombreux écrits aux différents responsables du GPBM et du gouvernement demandant l'ouverture du dialogue et des négociations avec le SNB/CDT, le GPBM a refusé de dialoguer et de négocier avec ce dernier et a également refusé d'accepter l'adhésion de ce syndicat à la convention collective du travail qui régit les relations dans ce secteur depuis 1960, en violation des articles 5 et 77 de ladite convention.

#### B. Réponse du gouvernement

693. Dans une communication du 6 mai 2002, le gouvernement fait parvenir copie d'une lettre datée du 8 avril 2002 du SNB/CDT adressée au président du Groupement professionnel des banques du Maroc dans laquelle le syndicat notifie au GPBM son adhésion à la convention collective du personnel des banques signée entre l'USIB/UMT et le GPBM. Dans cette communication, le SNB/CDT rappelle qu'il a déjà notifié au GPBM son adhésion en mars 1993 et octobre 1996 et exprime l'espoir qu'une rencontre prochaine aura lieu entre les parties.

#### C. Conclusions du comité

694. *Le comité note que ce cas concerne des allégations de refus de la part du Groupement professionnel des banques du Maroc de dialoguer et de négocier avec le Syndicat national des banques, affilié à la CDT, ainsi que le refus d'accepter l'adhésion de ce syndicat à la convention collective de travail régissant les relations professionnelles dans le secteur bancaire et signée en 1960 entre le GPBM et l'USIB affiliée à l'UMT.*

695. *Le comité observe que, selon l'organisation plaignante, le paysage syndical dans le secteur bancaire a subi une profonde mutation en 1993 lorsque la majorité du bureau national de l'USIB/UMT a quitté cette dernière pour créer le SNB affilié à la CDT. Cette*

nouvelle réalité aurait été reflétée dans le résultat des élections des délégués du personnel de 1997, lors desquelles le SNB/CDT aurait obtenu 51 pour cent des sièges, confirmant ainsi sa représentativité effective. Le comité note que, malgré tout, le GPBM aurait à ce jour refusé d'ouvrir le dialogue entre le SNB/CDT en choisissant pour unique interlocuteur l'USIB/UMT. Le comité observe par ailleurs que, dans sa réponse très fragmentaire, le gouvernement transmet une lettre du SNB/CDT dans laquelle ce dernier notifie au GPBM son adhésion à la convention collective de 1960. Toutefois, cette lettre précise, d'une part, que le SNB/CDT avait déjà fait pareille notification en 1993 et 1996, et exprime, d'autre part, à nouveau l'espoir qu'une rencontre pourra se tenir rapidement avec le GPBM. Le comité constate que cette lettre ne semble aucunement confirmer que le GPBM ait accepté l'adhésion du SNB/CDT à la convention collective de 1960 ni qu'il ait décidé de négocier avec ce dernier.

- 696.** *D'une manière générale, le comité souhaite rappeler que, s'il y a un changement dans la force relative des syndicats postulant un droit préférentiel ou la faculté de représenter de façon exclusive les travailleurs aux fins de négociation collective, il est souhaitable qu'il existe une possibilité de révision des éléments de fait sur la base desquels ce droit ou cette faculté est accordé. En l'absence d'une telle possibilité, une majorité des travailleurs intéressés pourrait être représentée par un syndicat qui, pendant un laps de temps indûment prolongé, pourrait être empêché – en fait ou en droit – d'organiser son administration et ses activités dans le but de promouvoir pleinement les intérêts de ses membres et de les défendre. En outre, les autorités ont le droit d'organiser des scrutins pour connaître le syndicat majoritaire qui doit représenter les travailleurs aux fins de négociation collective; de tels scrutins devraient toujours avoir lieu lorsque l'on ne sait pas clairement par quel syndicat les travailleurs désirent se faire représenter. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 836 et 837.] Le comité veut croire que le gouvernement tiendra pleinement compte de ces principes à l'avenir. Par ailleurs, dans le cas d'espèce, le comité demande au gouvernement d'indiquer, suite à la communication du SNB/CDT du 8 avril 2002, si le GPBM a effectivement accepté l'adhésion de ce syndicat à la convention collective de travail régissant les relations professionnelles dans le secteur bancaire et si des négociations entre les parties concernées ont été entamées. Dans le cas contraire, le comité demande au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette acceptation ainsi que l'ouverture de négociations entre les parties concernées se fassent sans retard indu et lui demande de le tenir informé à cet égard.*

### **Recommandation du comité**

- 697.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver la recommandation suivante:*

*Le comité demande au gouvernement d'indiquer, suite à la communication du SNB/CDT du 8 avril 2002, si le GPBM a effectivement accepté l'adhésion de ce syndicat à la convention collective de travail régissant les relations professionnelles dans le secteur bancaire et si les négociations entre les parties concernées ont été entamées. Dans le cas contraire, le comité demande au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette acceptation ainsi que l'ouverture de négociations entre les parties concernées se fassent sans retard indu et lui demande de le tenir informé à cet égard.*

CAS N° 2163

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement du Nicaragua  
présentée par  
la Fédération latino-américaine des travailleurs de l'éducation  
et de la culture (FLATEC)**

*Allégations: L'organisation plaignante allègue que les cotisations de la Fédération nicaraguayenne des travailleurs de l'éducation et de la culture n'ont pas été retenues par suite de l'annonce faite par cette organisation de son intention de déclencher une grève.*

**698.** La plainte figure dans une communication de la Fédération latino-américaine des travailleurs de l'éducation et de la culture (FLATEC) du 8 novembre 2001; cette organisation a communiqué de nouvelles informations le 5 mars 2002. Le gouvernement a transmis ses observations dans une communication du 13 novembre 2001. En deux occasions, le Bureau a demandé sans succès à l'organisation plaignante de lui fournir certaines précisions réclamées par le gouvernement.

**699.** Le Nicaragua a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Allégations du plaignant**

**700.** Dans sa communication du 8 novembre 2001, la Fédération latino-américaine des travailleurs de l'éducation et de la culture (FLATEC) indique que, au Nicaragua, conformément aux règles du droit interne, l'Etat déduit les cotisations syndicales des enseignants affiliés à l'organisation syndicale représentée et, par le biais d'un mécanisme de paiement prenant la forme de chèques, verse directement ces cotisations à la Fédération nicaraguayenne des travailleurs de l'éducation et de la culture (FENITEC), affiliée à la FLATEC. L'organisation plaignante allègue que cette pratique, qui s'applique de manière habituelle à l'ensemble des travailleurs et aux autres organisations syndicales du pays, a été profondément remise en cause depuis que le Président de la République a déclaré dans un discours public que, étant en désaccord avec les directives des syndicats d'enseignants nicaraguayens, il avait décidé de ne plus retenir les cotisations syndicales pour le compte des syndicats du pays, parmi lesquels la FENITEC, qui avaient manifesté l'intention de déclencher une grève en mars 2001. Cette atteinte de l'Etat à la liberté syndicale de l'organisation des travailleurs locaux a été mise à exécution, si bien qu'aujourd'hui, par suite de ces représailles antisyndicales, la FENITEC éprouve des difficultés financières extrêmement graves qui nuisent à l'exécution de son programme et des actions syndicales menées pour défendre les intérêts des travailleurs qui lui sont affiliés.

**701.** Dans sa communication du 5 mars 2002, la FLATEC indique que, depuis la présentation de la plainte devant le Comité de la liberté syndicale, le gouvernement a convoqué la FENITEC pour s'efforcer de trouver une solution, ouvrant ainsi la porte à un règlement du conflit dans le cadre de la reprise des négociations collectives dans le secteur de l'enseignement.

## B. Réponse du gouvernement

702. Dans sa communication du 13 décembre 2001, le gouvernement déclare que les dispositions du Code du travail s'appliquent obligatoirement à toutes les personnes physiques ou morales qui sont établies dans le pays. La déduction des cotisations syndicales des travailleurs doit se faire sous forme expresse, à savoir que les travailleurs doivent l'accepter par la signature d'un document. Ce document doit être présenté par les membres de la direction de l'organisation syndicale pour permettre que s'opère la déduction correspondant aux membres du personnel intéressés. Le gouvernement ajoute que, au cas où la direction des organisations syndicales effectue les démarches voulues et où l'employeur refuse d'effectuer la déduction, les intéressés peuvent demander aux délégations départementales du ministère du Travail de présenter une plainte à ce sujet; le ministère du Travail prend alors les mesures nécessaires pour garantir le respect de la législation du travail.
703. Le gouvernement ajoute que la plainte omet les précisions suivantes: nombre de travailleurs prétendument touchés; le fait de savoir si l'organisation syndicale a effectué les démarches conformes à la loi et si les délégations départementales du ministère du Travail ont présenté les plaintes correspondantes.

## C. Conclusions du comité

704. *Le comité observe que, dans la présente plainte, l'organisation plaignante a allégué le fait que les cotisations syndicales de la fédération syndicale FENITEC n'avaient pas été retenues par suite de l'annonce de son intention de déclencher une grève en mars 2001. Le comité observe également que l'organisation plaignante a indiqué, en mars 2002, que le gouvernement avait convoqué la FENITEC pour s'efforcer de trouver une solution au conflit. Cependant, si le gouvernement reconnaît que la déduction des cotisations syndicales des salariés est prévue et réglementée par la législation, y compris en ce qui concerne la possibilité de recourir à l'autorité administrative en cas de non-respect de la loi, il ajoute que la plainte omet certaines précisions (travailleurs touchés, respect des démarches légales et présentation éventuelle de plaintes devant l'autorité administrative). Le comité observe que le Bureau a demandé à deux reprises à l'organisation plaignante de fournir ces précisions, mais sans succès.*
705. *Le comité rappelle que «la suppression de la possibilité de retenir les cotisations à la source, qui pourrait déboucher sur des difficultés financières pour les organisations syndicales, n'est pas propice à l'instauration de relations professionnelles harmonieuses et devrait donc être évitée». [Voir Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, quatrième édition, 1996, paragr. 435.] Selon le comité, le fait de ne pas procéder à la retenue ne doit être en aucun cas une mesure motivée par des activités syndicales légitimes. Dans le présent cas, compte tenu de ce que la législation autorise la retenue des cotisations syndicales à la source, le comité demande au gouvernement de mener une enquête et, s'il s'avère que la FENITEC a respecté les prescriptions légales, de procéder au rétablissement immédiat de la retenue à la source des cotisations syndicales de ses affiliés. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet.*

## Recommandations du comité

706. *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*
- a) *Le comité demande au gouvernement de mener une enquête sur les allégations et, s'il s'avère que la FENITEC a respecté les prescriptions*

*légales, de procéder au rétablissement immédiat de la retenue à la source des cotisations de ses affiliés.*

*b) Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet.*

CAS N° 2205

RAPPORT DÉFINITIF

**Plainte contre le gouvernement du Nicaragua  
présentée par  
la Confédération syndicale des travailleurs José Benito Escobar (CST-JBE)**

*Allégations: L'organisation plaignante allègue des retards excessifs et des obstacles dans la procédure de négociation d'un cahier de revendications, ainsi que la prorogation unilatérale de la validité d'une convention collective.*

- 707.** La plainte faisant l'objet du présent cas figure dans une communication de la Confédération syndicale des travailleurs José Benito Escobar (CST-JBE), en date du 30 mai 2002. La CST-JBE a fait parvenir ultérieurement des informations complémentaires par une communication en date du 29 juin 2002. Le gouvernement a envoyé ses observations par une communication en date des 15 juillet et 10 octobre 2002.
- 708.** Le Nicaragua a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Allégations de l'organisation plaignante**

- 709.** Dans ses communications en date des 30 mai et 29 juin 2002, la Confédération syndicale des travailleurs José Benito Escobar (CST-JBE) allègue qu'en vertu des dispositions de l'article 240 du Code du travail [«La convention collective pourra faire l'objet d'une révision avant son terme à la demande de l'une des parties si des modifications substantielles dans la situation économique de l'entreprise ou du pays peuvent aboutir à recommander une telle révision.»], le 24 mai 2000, le Syndicat national des charpentiers, maçons, monteurs et professions connexes (SNSCAASC) a présenté un cahier de revendications au ministère du Travail afin d'activer la procédure de révision de la convention collective signée en avril 1999 avec la Chambre nicaraguayenne de la construction (CNC).
- 710.** L'organisation plaignante allègue que les délais du processus de négociation prévus par l'article 379 du Code du travail (15 jours prorogables de 8 autres) n'ont pas été respectés. Selon la CST-JBE, la procédure de négociation s'est prolongée sur plus d'un an et la CNC ne s'est pas présentée à 12 des 34 réunions organisées.
- 711.** L'organisation plaignante ajoute qu'à plus de six reprises elle a demandé à la direction de la conciliation et au conciliateur la constitution d'un conseil de la grève pour résoudre le conflit, mais que l'autorité administrative ne s'est pas prononcée à cet égard. Enfin, l'organisation plaignante allègue que la Direction de la conciliation individuelle et

collective du ministère du Travail a décidé unilatéralement de proroger la convention collective pour une durée égale à la durée antérieure, en violation du processus de négociation.

## B. Réponses du gouvernement

- 712.** Dans sa communication en date du 15 juillet 2002, le gouvernement fait savoir que l'Inspection départementale du travail, secteur construction, transports et télécommunications de Managua, a reçu un cahier de revendications présenté par le Syndicat national des charpentiers, maçons, monteurs et professions connexes qu'elle a fait suivre à la Direction de la négociation et de la conciliation collective et individuelle par décision du 27 avril 2000.
- 713.** Le gouvernement ajoute que les deux parties ont établi des critères de convergence sur l'esprit de la négociation et qu'il a été établi par écrit qu'elles réviseront complètement le barème des rémunérations à commencer par les maçons et institué un salaire transitoire pendant la durée des négociations. Il estime qu'il ne s'agit pas d'un conflit puisqu'on n'est en présence d'aucune cause prévue à l'article 243 du Code du travail.
- 714.** Le gouvernement indique qu'étant donné que le salaire des travailleurs du secteur de la construction, conformément aux dispositions de l'article 83b du Code du travail, est établi par unité de travail, pièce ou au détail, la clause en question est considérée comme fondamentale, vu que le problème que l'on cherchait à résoudre par l'intermédiaire de la négociation était celui des divergences salariales dans le secteur. Le gouvernement signale que la convention collective de la Chambre de la construction était toujours en vigueur, raison pour laquelle la procédure suivie n'était pas la bonne vu que les revendications salariales correspondent à une révision et non pas à un cahier de revendications.
- 715.** Le gouvernement fait savoir que l'article 240 admet certes la possibilité d'une révision mais que la législation n'indique pas clairement si la procédure à suivre est celle stipulée aux articles 379 à 381 inclus du Code du travail sur la conciliation. Néanmoins, le gouvernement fait savoir que la direction de la conciliation a rappelé aux parties que les divergences qui peuvent se présenter durant le processus doivent être réglées dans un climat d'harmonie, tout en réitérant que la révision en cours porte uniquement sur la clause salariale et ne correspond pas à la négociation d'un cahier de revendications pour la convention collective, laquelle a été prorogée automatiquement et ce conformément à l'article 241 du Code du travail (qui dispose qu'«une fois la convention collective arrivée à son terme sans qu'une révision ait été demandée, celle-ci sera prorogée d'une durée égale à la durée antérieure») et prendra fin le 30 avril 2003. Le gouvernement fait savoir qu'à ce jour le processus s'est poursuivi dans le cadre d'une réunion récemment organisée par le ministère du Travail en juillet 2002 durant laquelle les parties ont décidé d'un commun accord de poursuivre les négociations sur la révision des salaires pour une durée de trois mois à compter de la date de la signature de l'accord et s'engagent, de part et d'autre, à parvenir à un consensus sur les propositions dans un climat d'harmonie et à porter les accords à la connaissance de l'OIT à la fin de la période.
- 716.** Dans sa communication du 10 octobre 2002, le gouvernement déclare que les accords signés les 29 août et 18 septembre 2002 entre, d'une part, la Chambre nicaraguayenne de construction (CNC), le Syndicat national des charpentiers, maçons, monteurs et professions connexes (SNSCAASC), la Fédération nicaraguayenne de la construction et des travailleurs de bois (FITCMN) et, d'autre part, les fonctionnaires du ministère du Travail ont mis un terme au conflit professionnel dans le secteur de la construction.

## C. Conclusions du comité

**717.** *Le comité note que dans le présent cas l'organisation plaignante allègue que: 1) en mai 2000, le Syndicat national des charpentiers, maçons, monteurs et professions connexes (SNSCAASC) a présenté un cahier de revendications à l'autorité administrative pour ouvrir une procédure de révision de la convention collective conclue en avril 1999 avec la Chambre nicaraguayenne de la construction (CNC); 2) cette procédure a duré plus d'un an, en violation des dispositions du Code du travail relatives à la négociation; 3) la CNC ne s'est pas présentée à plusieurs réunions d'audience organisées pour les négociations; 4) à plusieurs reprises, des demandes ont été envoyées à l'autorité administrative pour qu'elle convoque un conseil de la grève, mais aucune décision n'a été prise à cet égard; 5) enfin, la Direction de la conciliation individuelle et collective du ministère du Travail a décidé unilatéralement de proroger la convention collective d'une durée égale à la période antérieure.*

**718.** *Le comité note que le gouvernement informe que: i) dans le présent cas, il n'estime pas être en présence d'un conflit collectif (modification de la convention collective dans son ensemble), mais que l'on a cherché à régler des divergences salariales dans le secteur; ii) une convention collective était en vigueur en vertu de laquelle il fallait suivre une procédure de révision de la convention et non pas présenter un cahier de revendications; iii) la convention collective a été prorogée en vertu des dispositions de l'article 241 du Code du travail qui précise qu'«une fois la convention collective arrivée à son terme sans qu'une révision ait été demandée, celle-ci sera prorogée d'une durée égale à la durée antérieure»; iv) les parties ont décidé d'un commun accord, en juillet 2002, de poursuivre les négociations sur la révision des salaires pour une durée de trois mois à compter de la date de la signature de l'accord, en s'engageant de part et d'autre à parvenir à un consensus sur les propositions dans un climat d'harmonie; et v) en août et septembre 2002, les parties concernées et le ministère du Travail ont signé des accords qui ont mis un terme au conflit professionnel.*

**719.** *A cet égard, le comité déplore, même si la procédure lancée est erronée, que la négociation d'un cahier de revendications ait duré plus d'un an. Il prie donc le gouvernement de prendre des mesures pour qu'à l'avenir le processus de négociation collective soit mené à bien dans des délais raisonnables.*

**720.** *Par ailleurs, le comité note avec intérêt que les parties concernées et les fonctionnaires du ministère du Travail viennent de signer des accords, en août et septembre 2002, mettant un terme au conflit professionnel.*

## Recommandation du comité

**721.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver la recommandation suivante:*

*Notant avec regret que la négociation d'une liste de demandes ait duré plus d'un an, le comité prie le gouvernement de prendre toutes les mesures pour qu'à l'avenir le processus de négociation collective soit mené à bien dans des délais raisonnables.*

CAS N° 2195

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement des Philippines  
présentée par  
l'Association des pilotes de ligne des Philippines (ALPAP)**

*Allégations: Le plaignant allègue qu'après avoir organisé une grève contre la direction de Philippine Airlines Inc. pour pratiques contraires aux droits des travailleurs, un ordre de reprise du travail a été émis et la grève a été déclarée illégale, ce qui a fait perdre leur emploi aux grévistes et a laissé le syndicat pratiquement sans ressources.*

722. Dans une communication en date du 15 avril 2002, l'Association des pilotes de ligne des Philippines (ALPAP) a déposé contre le gouvernement des Philippines une plainte pour violations de la liberté syndicale.
723. Le gouvernement a fait parvenir ses observations dans une communication en date du 5 juin 2002.
724. Les Philippines ont ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Allégations du plaignant**

725. Dans une communication en date du 15 avril 2002, l'ALPAP indique tout d'abord qu'elle est une organisation syndicale légitime regroupant l'ensemble des pilotes de ligne du secteur commercial de l'entreprise Philippine Airlines et que, avant le problème actuel, l'association était l'interlocuteur attitré de l'entreprise aux fins de la négociation collective. L'ALPAP est également membre de la Fédération internationale des pilotes de ligne. L'association explique également que, conformément à la législation en vigueur aux Philippines, un syndicat doit, avant de pouvoir organiser légalement une grève: a) déposer un préavis de grève auprès du ministère du Travail et de l'Emploi; b) attendre au moins trente jours si la grève est causée par le blocage de la négociation collective et sept jours en cas d'actes contraires au droit du travail. Toutefois, un syndicat peut déclencher une grève immédiatement en déposant un préavis si les actes contraires au droit du travail incluent le licenciement de dirigeants syndicaux. Mais, chaque fois qu'il y a conflit du travail, le ministre du Travail et de l'Emploi peut, s'il estime que la grève risque de toucher à l'intérêt public, se déclarer compétent, auquel cas, si la grève a déjà commencé, il émet immédiatement un ordre de reprise du travail.
726. L'association ALPAP explique en outre que plusieurs actes de l'employeur, Philippine Airlines Inc. (PAL), l'ont amenée à faire grève le 5 juin 1998. Parmi ces actes, elle cite l'obligation faite à un pilote âgé de 45 ans de prendre sa retraite, le plan de la direction visant à supprimer des emplois, y compris chez les pilotes; le fait d'avoir porté des accusations infondées contre un pilote ancien dirigeant syndical, et les retards soudains et inexécutés dans le paiement des salaires et le reversement des cotisations syndicales.

Craignant pour leur emploi et pour l'existence du syndicat, les membres de l'ALPAP ont décidé, le 5 juin 1998, d'organiser une assemblée générale au cours de laquelle les membres ont décidé à la majorité de demander à leurs représentants de prendre immédiatement des mesures. Après l'assemblée, l'ALPAP a déposé un préavis de grève pour pratiques contraires au droit du travail et antisyndicales. Dans le plein respect de l'exception prévue à l'article 263 du Code du travail, qui permet d'organiser une grève sans vote sur cette question et sans délai de réflexion du fait que la survie du syndicat est en jeu, l'ALPAP a déclenché une grève à environ 17 h 30, le 5 juin 1998. Immédiatement, le ministère du Travail et de l'Emploi s'est déclaré compétent, a convoqué les parties à une conférence et a émis un ordre de reprise du travail en date du 7 juin 1998. Cet ordre laissait à l'ALPAP un délai de 24 heures pour s'exécuter. Selon l'association, cependant, dès le 6 juin 1998, l'entreprise PAL a publié un avis officiel déclarant que tous les dirigeants de l'ALPAP avaient perdu leur emploi. Après cette annonce, l'entreprise aurait décidé que tout pilote souhaitant réintégrer cette dernière serait considéré comme nouveau candidat au poste, ce qui lui ferait perdre sa pension de retraite.

**727.** En outre, l'ALPAP allègue que l'ordre de reprise du travail a été émis le 7 juin 1998, mais qu'elle n'en a reçu copie que le 25 juin 1998. Obéissant à cet ordre, les pilotes grévistes ont repris le travail à 11 heures du matin le 26 juin 1998. Toutefois, l'entreprise PAL n'a pas accepté leur retour et, le 2 juillet 1998, elle a déclaré qu'elle ne reprendrait pas les grévistes du fait qu'ils n'avaient pas respecté le délai de 24 heures.

**728.** Le 1<sup>er</sup> juin 1999, le ministre du Travail et de l'Emploi, suite à une requête déposée par les deux parties, a déclaré que la grève organisée par l'ALPAP le 5 juin 1998 et les jours suivants était illégale pour vice de procédure et inexécution flagrante de l'ordre de reprise du travail du 7 juin 1998. Par conséquent, les grévistes sont considérés comme ayant perdu leur emploi. L'ALPAP a déposé une requête en réexamen, qui a été rejetée le 23 juillet 1999. Elle a ensuite saisi la Cour d'appel, qui l'a déboutée.

## B. Réponse du gouvernement

**729.** Dans une communication en date du 5 juin 2002, le gouvernement déclare qu'à son avis la plainte porte principalement sur la déclaration selon laquelle les grèves organisées par l'ALPAP le 5 juin 1998 et les jours suivants étaient illégales. Ces grèves ont été jugées «illégales pour vice de procédure et inexécution flagrante de l'ordre de reprise du travail du 7 juin 1998». Le gouvernement indique que les motifs qui ont amené à déclarer illégales ces grèves sont expliqués en détail dans la décision du ministre du Travail et de l'Emploi en date du 1<sup>er</sup> juin 1999, ainsi que dans le jugement de la Cour d'appel en date du 22 août 2001. Dans un arrêt du 10 avril 2002, la Cour suprême a rejeté la demande de l'ALPAP contestant le jugement de la Cour d'appel.

**730.** Le gouvernement affirme que la législation nationale prévoit des procédures raisonnables pour l'exercice du droit de grève, et en particulier l'obligation d'un vote (art. 263 du Code du travail). La règle XXII, section 3, du règlement d'application du Code du travail stipule que «... en cas d'actes contraires au droit du travail comprenant le licenciement d'un dirigeant syndical ... ce qui peut constituer une pratique antisyndicale, lorsque l'existence du syndicat est menacée, le délai de réflexion de quinze jours ne s'applique pas *et le syndicat peut prendre des mesures immédiatement après le vote concernant le déclenchement de la grève*, dont le résultat doit être communiqué au bureau régional approprié du Conseil d'administration».

**731.** A cet égard, le gouvernement fait observer que la Cour suprême a décidé que l'obligation d'organiser un vote avant de déclencher une grève s'explique par les nombreuses grèves désastreuses organisées par le passé sur l'insistance de groupes minoritaires au sein du syndicat concerné. Ainsi, le gouvernement déclare que l'exception alléguée par

l'association ALPAP n'existe pas car la loi est claire sur le fait qu'un vote doit être organisé avant le déclenchement d'une grève, même dans le cas où le délai de réflexion ne s'applique pas. Le gouvernement insiste sur le fait que l'association n'a pas organisé de vote et que le déclenchement immédiat de la grève n'était pas justifié par le licenciement d'un dirigeant syndical dûment élu.

- 732.** En ce qui concerne l'ordre de reprise du travail, le gouvernement rappelle qu'est applicable en la matière l'article 263 (g) du Code du travail, qui est libellé comme suit:

*Lorsqu'il estime qu'il existe un conflit de travail causant ou susceptible de causer une grève ou un lock-out dans une branche d'activité indispensable à l'intérêt national, le ministre du Travail et de l'Emploi peut se déclarer compétent et trancher le conflit ou renvoyer celui-ci devant la commission pour arbitrage obligatoire. Cette déclaration de compétence ou cette communication a automatiquement pour effet d'interdire la grève ou le lock-out prévu ou imminent mentionné dans l'ordonnance de déclaration de compétence ou de communication. Si à ce moment-là une grève ou un lock-out a déjà commencé, tous les salariés concernés doivent reprendre immédiatement leur travail et l'employeur doit reprendre immédiatement son activité et réintégrer tous les travailleurs aux mêmes conditions que celles qui existaient avant la grève ou le lock-out.*

Le gouvernement explique que l'ordre de reprise du travail du 7 juin 1998 tenait compte des risques présentés par une grève dans le secteur des transports aériens, vu l'importante part de marché que détient l'entreprise PAL dans le transport de passagers et de fret.

- 733.** En conclusion, le gouvernement indique que les règles procédurales sont nécessaires pour le bon exercice du droit de grève et ne constituent pas des moyens de répression à l'encontre des travailleurs.

### C. Conclusions du comité

- 734.** *Le comité note que, dans le cas d'espèce, l'organisation plaignante, à savoir l'ALPAP, allègue qu'après le déclenchement d'une grève contre la direction de l'entreprise Philippine Airlines Inc. (PAL) pour pratiques contraires au droit du travail, le ministère du Travail et de l'Emploi (DOLE) s'est déclaré compétent et a émis un ordre de reprise du travail. L'ALPAP allègue également que le fait d'avoir déclaré cette grève illégale a fait perdre leur emploi à tous les grévistes et a laissé le syndicat pratiquement sans ressources.*
- 735.** *Le comité note que, d'après le gouvernement, la plainte porte essentiellement sur le fait que la grève organisée par l'ALPAP le 5 juin 1998 a été déclarée illégale pour vice de procédure et inexécution flagrante de l'ordre de reprise du travail du 7 juin 1998. D'après le gouvernement, le fait que l'ALPAP n'ait pas respecté les prescriptions légales concernant l'organisation d'un vote avant de déclencher la grève du 5 juin 1998 rend cette grève illégale, ce qui a été confirmé par différentes décisions de tribunaux nationaux, dont l'arrêt de la Cour suprême d'avril 2002.*
- 736.** *A cet égard, le comité rappelle, comme il l'a toujours fait, que l'obligation d'avertir l'employeur avant d'organiser une grève et de décider de son déclenchement par un vote à bulletin secret est acceptable. Toutefois, il estime que le problème tient principalement, en l'espèce, au contenu de l'article 263 (g) du Code du travail. Il note que cette disposition permet au ministre du Travail et de l'Emploi de soumettre un différend à l'arbitrage obligatoire et de mettre ainsi fin à une grève, dans des situations dépassant le strict cadre des services essentiels ou d'une crise nationale aiguë. Elle donne ce pouvoir au ministre lorsque celui-ci estime qu'il existe «un conflit de travail causant ou susceptible de causer une grève ou un lock-out dans une branche d'activité indispensable à l'intérêt national». Cette disposition confère de plus au Président le pouvoir de déterminer «les branches d'activité qui, à son avis, sont indispensables à l'intérêt national» et lui permet*

*d'intervenir en tout temps et d'avoir compétence «sur tout conflit de travail afin d'y mettre un terme». A cet égard, le comité rappelle que la décision de déclarer la grève illégale ne devrait pas appartenir au gouvernement mais à un organe indépendant des parties et jouissant de leur confiance. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 522.] En outre, le comité note que, depuis plusieurs années, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier l'article 263 (g) du Code du travail afin de le rendre conforme aux exigences de la convention.*

- 737.** *En l'espèce, le comité note que, moins de 48 heures après le déclenchement de la grève par l'ALPAP, le ministre du Travail et de l'Emploi s'est déclaré compétent et a émis un ordre de reprise du travail, en tenant compte des risques que présentait une telle grève dans l'industrie du transport aérien, vu la part de marché importante détenue par l'entreprise PAL dans le transport de passagers et de fret. A cet égard, le comité rappelle qu'il n'a jamais, dans le passé, considéré le transport en général et les pilotes de ligne en particulier comme constituant des services essentiels au sens strict du terme. Il rappelle que, pour déterminer les situations dans lesquelles une grève pourrait être interdite, le critère à retenir est l'existence d'une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé dans tout ou partie de la population. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 540 et 545.] En outre, lorsque, dans un secteur important de l'économie, un arrêt total et prolongé du travail peut provoquer une situation telle que la vie, la santé ou la sécurité de la population peuvent être mises en danger, il semble légitime qu'un ordre de reprise du travail soit applicable à une catégorie de personnel déterminée en cas de grève dont l'étendue et la durée pourraient provoquer une telle situation. Par contre, exiger la reprise du travail en dehors de tels cas est contraire aux principes de la liberté syndicale. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 572.] Par conséquent, le comité prie instamment le gouvernement de modifier l'article 263 (g) du Code du travail afin de le rendre pleinement conforme aux principes de la liberté syndicale. Il prie aussi le gouvernement de le tenir informé à cet égard.*
- 738.** *En ce qui concerne les sanctions imposées aux grévistes de l'ALPAP, à savoir la perte de leur emploi, le comité rappelle que les principes de la liberté syndicale ne protègent pas les abus dans l'exercice du droit de grève qui constituent des actions de caractère délictueux. Toutefois, en l'espèce, il apparaît que la grève organisée par l'ALPAP était tout à fait pacifique. Le comité rappelle par conséquent que le recours à des mesures extrêmement graves, telles que le licenciement de travailleurs au motif qu'ils ont participé à une grève et le refus de les réintégrer, peut constituer un abus grave et une violation des principes de la liberté syndicale. En outre, le comité a toujours considéré que les sanctions pour grève ne devraient être possibles que lorsque les interdictions y relatives sont conformes aux principes de la liberté syndicale. Comme indiqué ci-dessus, certaines des limitations au droit de grève contenues dans la législation ne sont pas conformes aux principes découlant de la convention n° 87. Tout en reconnaissant le fait qu'il était légitime d'exiger de l'ALPAP qu'elle organise un vote avant de déclencher une grève, le comité considère néanmoins que le ministre du Travail et de l'Emploi n'aurait pas dû se déclarer compétent et mettre immédiatement fin à la grève. En outre, le comité est d'avis que des sanctions pour faits de grève, telles que des licenciements massifs, doivent rester proportionnées au délit ou à la faute commis. Dans ces conditions, le comité demande au gouvernement d'engager des discussions afin d'examiner une éventuelle réintégration dans leur précédent emploi de tous les travailleurs de l'ALPAP licenciés à la suite de la grève organisée en juin 1998. Il prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard.*

## Recommandations du comité

**739.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) *Rappelant que la décision de déclarer la grève illégale ne devrait pas appartenir au gouvernement mais à un organe indépendant des parties et jouissant de leur confiance, le comité prie instamment le gouvernement de modifier l'article 263 (g) du Code du travail afin de le mettre en pleine conformité avec les principes de la liberté syndicale. Il prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard.*
- b) *Tout en reconnaissant le fait qu'il était légitime d'exiger de l'ALPAP qu'elle organise un vote avant de déclencher une grève, le comité considère néanmoins que le ministre du Travail et de l'Emploi n'aurait pas dû se déclarer compétent et mettre immédiatement fin à la grève. En outre, estimant que des sanctions pour faits de grève, telles que des licenciements massifs, doivent rester proportionnées au délit ou à la faute commis, le comité prie le gouvernement d'engager des discussions afin d'examiner une éventuelle réintégration dans leur emploi précédent de tous les travailleurs de l'ALPAP qui ont été licenciés suite à la grève organisée en juin 1998. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard.*

CAS N° 2181

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement de la Thaïlande  
présentée par  
le Syndicat des employés de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd.  
(BCPEU)**

*Allégations: Le plaignant allègue que le gouvernement a procédé à l'annulation et la dissolution du syndicat en raison du changement de statut de l'entreprise, passant du public au privé.*

**740.** La plainte a été présentée dans des communications datées du 18 février et du 10 mai 2002 par le syndicat des employés de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. (BCPEU).

**741.** Le gouvernement a transmis sa réponse dans des communications datées des 17 mai et 7 octobre 2002.

**742.** La Thaïlande n'a ratifié ni la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ni la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ni la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

**A. Allégations du plaignant**

- 743.** Dans sa communication du 18 février 2002, le BCPEU allègue qu'il a été officiellement enregistré le 25 janvier 2001 (Certificat d'enregistrement n° SorRorRor 54) en tant que syndicat légal de la société Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., au titre de la loi sur les relations professionnelles des entreprises d'Etat de 2000 (SELRA 2000); M. Thamrongpholtheeraphap en est le président. L'enregistrement du syndicat a été annulé le 6 décembre 2001 par le Département du travail et de la protection sociale (DLPW), dépendant du ministère du Travail et de la Protection sociale (MOLSW). Le plaignant indique que les événements se sont déroulés comme suit.
- 744.** Le 11 septembre 2001, la direction de Petroleum Authority of Thailand-Exploration (PTT-EP) a demandé au Département du travail et de la protection sociale si l'entreprise serait toujours considérée comme une entreprise d'Etat au regard de l'article 6(2) de la SELRA 2000, lorsque la société mère, Petroleum Authority of Thailand (PTT), deviendrait une société privée le 1<sup>er</sup> octobre 2001. Le 4 octobre 2001, le département a répondu que PTT-EP n'était plus une entreprise d'Etat couverte, en tant que tel, par la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises d'Etat de 2000 (SELRA), et qu'elle relevait de la loi régissant les entreprises du secteur privé, à savoir la loi sur les relations professionnelles de 1975.
- 745.** Le 12 octobre 2001, le directeur général intérimaire de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. a écrit au ministère et a demandé: 1) si l'entreprise était toujours considérée comme une entreprise d'Etat couverte par la SELRA 2000; 2) dans la négative, quelle était la loi du travail dont elle relevait, et depuis quelle date; et 3) si le BCPEU était toujours considéré comme un syndicat en vertu de la SELRA 2000, et, dans la négative, quelle était la date effective de sa dissolution.
- 746.** Le 28 octobre 2001, le président du BCPEU a écrit au ministère en soutenant que, au vu des termes de la SELRA 2000, le syndicat devait continuer à être considéré comme un syndicat d'entreprise d'Etat. Le président de la société, M. Narong Boonyasaguan, a également déclaré publiquement, le 22 avril 2002, dans le cadre d'une demande de prêt adressée au gouvernement, de 3 milliards de bahts, pour éponger les dettes, que «... étant donné que la société était une entreprise d'Etat, il était certain que le gouvernement ne la laisserait jamais s'effondrer».
- 747.** Le 3 novembre 2001, des représentants de la société et du BCPEU, ainsi que des fonctionnaires du ministère, se sont rencontrés pour débattre d'un conflit professionnel relatif à des demandes de négociation collective du BCPEU au titre de la SELRA 2000, déposées le 1<sup>er</sup> octobre 2001; un exemplaire de ces demandes avait alors été envoyé aux autorités. La direction de la société a refusé de négocier collectivement avec le syndicat, indiquant qu'elle voulait d'abord savoir si le syndicat avait le droit de soumettre des demandes de ce type, et si la société était toujours considérée comme une entreprise d'Etat. A la fin de la réunion, les fonctionnaires du gouvernement ont déclaré qu'ils allaient demander un avis juridique auprès du Conseil d'Etat.
- 748.** Le 28 novembre 2001, le ministère des Finances a indiqué au ministère du Travail que, en vertu de la loi sur les modalités budgétaires de 1959, la société était toujours considérée comme une entreprise d'Etat. Toutefois, le 24 décembre 2001, le Conseil d'Etat a indiqué au ministère du Travail que la société n'était pas couverte par la SELRA 2000 et que l'enregistrement du BCPEU serait de ce fait annulé. Le 26 décembre 2001, l'enregistrement du BCPEU a été annulé à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2001. Cette décision a été notifiée le même jour au président du BCPEU, en lui indiquant que le syndicat devrait être réorganisé dans le cadre de la loi sur les relations professionnelles de 1975.

- 749.** Le BCPEU prétend que son droit d'existence n'est pas lié au statut de l'employeur, qu'il soit public ou privé, étant donné que ses activités et ses tâches de représentation n'ont aucunement changé. Il soutient que l'intention du ministère est d'utiliser la classification juridique des employeurs pour anéantir le syndicat, voire, à l'avenir, d'autres entreprises d'Etat de Thaïlande. L'annulation de l'enregistrement du BCPEU a eu des conséquences directes sur les négociations collectives en cours avec l'employeur, le refus de la direction de négocier lors de la réunion du 3 novembre 2001 en étant l'illustration. Par ailleurs, on ne sait pas actuellement si les termes et les conditions d'emploi qui avaient été négociés préalablement restent en vigueur, et les travailleurs craignent que l'employeur entreprenne une action unilatérale pour réduire les salaires et les avantages, sans négocier avec le syndicat.
- 750.** Dans sa communication du 10 mai 2002, le BCPEU ajoute que, le 7 janvier 2002, il s'est plaint de cette situation auprès de la Commission parlementaire du travail et de la protection sociale, ce qui a généré le lancement d'un processus d'investigation. Le 30 janvier 2002, le président de la commission a rencontré les représentants du BCPEU et de différents organismes publics concernés par ce problème. La commission a émis deux conclusions le 10 avril 2002, à savoir que le changement des actionnaires de la société n'avait pas eu d'incidence sur le statut public de l'entreprise, et par conséquent, que le statut du BCPEU, en tant que syndicat d'entreprise d'Etat, ne devait pas changer.

## **B. Réponses du gouvernement**

- 751.** Dans sa communication du 17 mai 2002, le gouvernement confirme que le BCPEU a été enregistré le 25 janvier 2001 au titre de la SELRA 2000, en tant que syndicat officiel des employés de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. Les actionnaires de la société étaient alors les suivants: le ministère des Finances (47,87 pour cent); Petroleum Authority of Thailand (PTT, 24,29 pour cent); Krung Thai Bank Public Co. Ltd. (7,86 pour cent); et «autres» (20 pour cent). Compte tenu du fait que le ministère des Finances et PTT détiennent à eux seuls plus de 50 pour cent des parts, la société avait le statut d'entreprise d'Etat au regard de l'article 6(2) du SELRA 2000.
- 752.** Le 25 septembre 2001, le Conseil des ministres a adopté une résolution portant création de la Thai Petroleum Public Company Ltd. Le Conseil des ministres a également approuvé le changement du capital de PTT, transformé en parts pour la création de la société Thai Petroleum Public Company Ltd. enregistrée le 1<sup>er</sup> octobre 2001 en tant que société publique limitée, avec pour seul actionnaire le ministère des Finances. Conformément à l'article 24 de la loi sur le capital des entreprises d'Etat de 1999, tous les droits, tous les avoirs et toutes les dettes de PTT, y compris ses 24,29 pour cent de part de capital auprès de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., ont été transférés à la société Thai Petroleum Public Company Ltd., devenue effective le 1<sup>er</sup> octobre 2001. En conséquence, à compter de cette date, les actionnaires de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. sont les suivants: le ministère des Finances (47,87 pour cent); la société Thai Petroleum Public Company Ltd. (24,29 pour cent); Krung Thai Bank Public Co. Ltd. (7,86 pour cent); «autres» (20 pour cent).
- 753.** Selon le gouvernement, le Conseil d'Etat a considéré la société Petroleum Authority of Thailand (PTT) comme entièrement privatisée, devenant Thai Petroleum Public Company Ltd. le 1<sup>er</sup> octobre 2001. Par conséquent, PTT n'était plus une entreprise d'Etat au regard de l'article 6(1) de SELRA 2000, et la société Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. est devenue automatiquement une société privée n'ayant plus le statut d'entreprise d'Etat. Le gouvernement ajoute que le changement de statut de la société, passant d'entreprise d'Etat à «entreprise publique privée, a automatiquement mis fin, le 1<sup>er</sup> octobre 2001, au statut du BCPEU en tant que syndicat d'entreprise d'Etat.» Ce changement a été officiellement annoncé par le greffier le 26 octobre 2001.

754. L'ancien président et le comité exécutif du BCPEU ont alors été invités par le Département du travail et de la protection sociale (DPLW) à rencontrer le responsable compétent pour obtenir des informations sur le droit de s'organiser et pour s'enregistrer de sorte à relever de la loi sur les relations professionnelles de 1975.
755. Le 18 mars 2002, un groupe de 12 travailleurs dirigé par une personne autre que l'ancien président du BCPEU (M. Sthaphorn Mesa-Ard), a rempli un formulaire d'enregistrement auprès du département, que le greffier a approuvé et rendu public le 5 avril 2002 (Certificat d'enregistrement n° KorThor 785).
756. Dans sa communication du 7 octobre 2002, le gouvernement indique que les anciens dirigeants du BCPEU ont le droit de constituer des syndicats, aux termes de la loi sur les relations du travail de 1975. Le gouvernement considère que l'annulation de l'enregistrement du BCPEU et sa dissolution sont légitimes et que les droits du BCPEU de s'organiser et de négocier collectivement sont pleinement respectés, au titre de la loi sur les relations professionnelles de 1975 et de la Constitution thaïlandaise de 1997.

### C. Conclusions du comité

757. *Le comité note que la plainte concerne une situation provenant d'un prétendu changement de statut d'une entreprise de pétrole appartenant à l'Etat, passant du public au privé, ce qui a entraîné automatiquement la dissolution de l'organisation plaignante (BCPEU), et l'impossibilité de négocier collectivement.*
758. *Le comité note tout d'abord que l'objectif du changement de statut n'était pas tout à fait clair, étant donné que deux organismes ou organes gouvernementaux (le ministère des Finances le 28 janvier 2001 et la Commission parlementaire du travail et de la protection sociale le 10 avril 2002) avaient déclaré que le changement d'actionnaires n'avait pas de conséquences sur le statut d'entreprise d'Etat de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., et que le statut du BCPEU, en tant que syndicat d'entreprise d'Etat, ne devait pas changer. Ensuite, le président de Bangchak Petroleum lui-même a déclaré publiquement le 22 avril 2002 (plus de sept mois après le prétendu changement), lorsqu'il a demandé un prêt gouvernemental pour éponger les dettes de la société, que «la société était détenue par l'Etat».*
759. *Quel que soit le statut juridique actuel de la société (qui ne relève pas de la décision du comité), et que la modification du statut de la société soit un changement de bonne foi ou non, le comité estime que les questions essentielles en l'espèce sont la dissolution du BCPEU, l'annulation de son enregistrement en tant que syndicat, son impossibilité de négocier collectivement, le manque de clarté concernant l'application de l'accord conclu au préalable, et l'absence de représentation pouvant, au bout du compte, affecter les conditions de travail des travailleurs.*
760. *Le comité rappelle que:*
- *Les mesures de suspension ou de dissolution par voie administrative constituent de graves violations aux principes de liberté syndicale. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 664.]*
  - *La dissolution d'organisations syndicales est une mesure qui ne devrait intervenir que dans des cas de gravité extrême. Une telle dissolution ne devrait pouvoir intervenir qu'à la suite d'une décision judiciaire afin de garantir pleinement les droits de défense. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 666.]*

- *L'annulation par le greffier des syndicats de l'enregistrement d'une organisation équivaut à la suspension ou à la dissolution de ladite organisation par voie administrative. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 669.]*
- *Les mesures d'annulation de l'enregistrement, même justifiées, ne devraient pas exclure la recevabilité d'une demande d'enregistrement d'un syndicat une fois la situation normale rétablie. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 671.]*
- *Une législation qui permet au ministre d'ordonner l'annulation de l'enregistrement d'un syndicat, à son entière discrétion et sans aucun droit de recours aux tribunaux, est contraire aux principes de la liberté syndicale. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 672.]*

**761.** *Le comité note que tous ces principes ont été violés dans des circonstances particulières, notamment pour ce qui est de la dissolution du BCPEU et de l'annulation automatique de son enregistrement et de sa personnalité juridique. En conséquence, le comité demande au gouvernement de prendre les mesures appropriées pour rétablir immédiatement la personnalité juridique du BCPEU et son enregistrement en tant que syndicat, en faisant relever ses droits, si nécessaire, de la nouvelle législation régissant la société Bangchak, et de le tenir informé à cet égard.*

**762.** *S'agissant de la situation actuelle du syndicat au sein de la société, le comité note qu'un nouveau syndicat, dirigé par un nouveau président, a été enregistré par les autorités. Toutefois, on ne sait pas si cet enregistrement empêche en pratique le BCPEU de présenter une demande d'enregistrement, et quelles en sont les conséquences dans la pratique, par exemple, en ce qui concerne les droits préférentiels de négociation. Le comité demande donc au gouvernement et au plaignant de fournir des informations complémentaires à jour sur la situation syndicale de Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., notamment sur le nombre de syndicats existant au sein de la société, leurs représentants et des informations indiquant si l'accord collectif préalablement conclu est toujours appliqué, ainsi que sur la situation en matière de droits de négociation collective. Il demande également au gouvernement de préciser le statut, public ou privé, de la société en question.*

**763.** *Au vu des graves conséquences que la législation existante peut entraîner sur les organisations des travailleurs en cas de changement de statut de l'entreprise, passant de public à privé, le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que cette situation ne se répète pas à l'avenir et pour que les droits du syndicat qui succède soient sauvegardés.*

## **Recommandations du comité**

**764.** *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) Le comité demande au gouvernement de prendre les mesures appropriées pour que la personnalité juridique et l'enregistrement du BCPEU soient rétablis immédiatement, au besoin en transférant ses droits dans le cadre de la législation régissant la société Bangchak, et de le tenir informé à cet égard.*
- b) Le comité demande au gouvernement et au plaignant de lui fournir des informations à jour sur la situation syndicale et la négociation collective à la société Bangchak Petroleum Public Co. Ltd.; il demande au gouvernement*

*de préciser le statut, public ou privé, de la société Bangchak Petroleum Public Co. Ltd.*

- c) *Le comité demande au gouvernement de prendre les mesures appropriées pour que la situation ne se répète pas à l'avenir.*

CAS N° 2079

RAPPORT OÙ LE COMITÉ DEMANDE À ÊTRE TENU INFORMÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION

**Plainte contre le gouvernement de l'Ukraine  
présentée par  
l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien  
de la Capitale et des régions**

***Allégations: L'organisation plaignante allègue l'adoption d'une législation contraire à la liberté syndicale, le déni de la reconnaissance juridique d'un syndicat, le harcèlement et l'intimidation de militants syndicaux par diverses entreprises dans la région de la Volyne.***

- 765.** Le comité a déjà examiné ce cas quant au fond à trois reprises, à ses réunions de novembre 2000, de juin 2001 et de mars 2002, où il a présenté des rapports intérimaires au Conseil d'administration. [Voir 323<sup>e</sup> rapport, paragr. 525-543, 325<sup>e</sup> rapport, paragr. 547-560, et 327<sup>e</sup> rapport, paragr. 868-883, respectivement.]
- 766.** Le gouvernement a fourni de nouvelles informations dans des communications datées des 25 mars, 30 mai et 7 juin 2002. L'organisation plaignante a fait parvenir de nouvelles informations dans des communications des 22 mai et 10 juillet 2002.
- 767.** L'Ukraine a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Examen antérieur du cas**

- 768.** A sa réunion de mars 2002, à la lumière des conclusions intérimaires du comité, le Conseil d'administration a approuvé les recommandations suivantes:
- a) En ce qui concerne les allégations à caractère législatif concernant certaines dispositions de la loi sur «les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités», le comité prend dûment note qu'un projet de loi portant modification desdites dispositions a été examiné lors d'une session du Conseil suprême. Il demande à nouveau au gouvernement de le tenir informé des mesures effectives prises pour rendre ladite loi pleinement conforme aux dispositions des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98.
- b) Le comité demande au gouvernement de lui faire savoir si l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions a été enregistrée auprès des autorités locales.
- c) Pour ce qui est du cas de M. Linik, le comité demande au gouvernement d'ouvrir une enquête indépendante sur son licenciement et, dans l'éventualité où il s'avérerait qu'il a été licencié pour des raisons liées à ses activités syndicales légitimes, de prendre toutes

les mesures nécessaires pour le réintégrer à un poste approprié et sans perte de salaire ni d'avantages sociaux. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet. Il lui demande en outre de le tenir informé de la situation de M. Jura, dirigeant syndical de l'entreprise Volynoblenergo.

- d) Eu égard aux continuelles allégations d'actes de discrimination antisyndicale dans l'usine de roulements à billes de Loutsk, le comité prie instamment le gouvernement de faire la lumière sur ces allégations et, si elles s'avéraient justifiées, de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme aux actes en question. Il demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet. Il demande en outre au gouvernement de lui communiquer ses observations sur les allégations récemment présentées par l'organisation plaignante dans ses communications des 1<sup>er</sup> et 21 novembre 2001 et 9 janvier 2002.

## B. Nouvelles allégations de l'organisation plaignante

769. Dans une communication datée du 10 juillet 2002, l'organisation plaignante exprime une fois encore sa profonde préoccupation concernant le projet de loi portant modification des articles 16 et 39 de la loi sur les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités. L'organisation plaignante craint que l'article 16 de la loi, qui prévoit l'enregistrement des syndicats, soit en fait l'équivalent d'une autorisation préalable à la création de syndicats. En outre, selon le plaignant, l'article 39 de la même loi, qui traite de la cessation du contrat d'emploi, donne à l'employeur des pouvoirs trop vastes pour décider si un syndicat qui est en désaccord avec la cessation d'emploi a clairement motivé sa position. L'organisation plaignante indique également que des négociations sur le projet de loi portant modification de la loi sur les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités seront menées à bien jusqu'au 2 septembre 2002.

## C. Nouvelles réponses du gouvernement

770. Dans ses communications datées des 25 mars, 30 mai et 7 juin 2002, le gouvernement reconnaît tout d'abord que, par le passé, des violations des droits syndicaux avaient été perpétrées par la direction de certaines entreprises. Cependant, une fois ces violations confirmées, les autorités compétentes ont pris des mesures pour y remédier et régler les conflits du travail y afférents. Ainsi, un certain nombre de ces violations ont été reconnues par la direction de l'entreprise Volynoblenergo dans le cadre de ses relations avec l'organisation plaignante. C'est pourquoi, le 12 mars 2002, le ministre du Travail et de la Politique sociale a envoyé une lettre au président du conseil d'administration de cette entreprise en lui demandant de prendre des mesures appropriées pour remédier aux problèmes dans ses relations avec le syndicat susmentionné. Suite à cette requête, la direction de l'entreprise Volynoblenergo a fourni au comité du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions des locaux, des moyens de communication et d'autres équipements nécessaires à ses travaux, de sorte que ce syndicat est désormais en situation de remplir son mandat. En règle générale, toutes les plaintes sont examinées sans délai, en coopération avec les autorités locales ainsi qu'avec les bureaux régionaux du Service national de médiation et l'Inspection nationale du travail. A cet égard, le gouvernement fait observer que, dans de nombreux cas, les faits invoqués dans les plaintes ne sont pas confirmés au cours des inspections et qu'il semble que certains dirigeants syndicaux ne fassent pas preuve de la bonne volonté nécessaire pour régler les conflits du travail.
771. Quant à la situation de l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions, le gouvernement fait savoir que, selon la Direction régionale de la justice, l'organisation régionale du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions n'a pas encore présenté les documents nécessaires aux formalités d'enregistrement. Le gouvernement indique également que, pendant l'année en cours, la Direction du travail et de la protection sociale de la région n'a reçu aucune plainte alléguant des violations des

droits des travailleurs de l'entreprise Lutsk Bearing Plant ou de l'entreprise Volynoblenergo.

772. Finalement, en ce qui concerne le licenciement de M. Linik, employé à la fonderie, le gouvernement insiste sur le fait qu'il a déjà transmis toutes les informations pertinentes et que, conformément à la législation en vigueur en Ukraine, la question de sa réintégration ne peut être décidée qu'au terme du processus judiciaire.

#### **D. Conclusions du comité**

773. *Le comité rappelle que ce cas concerne deux séries d'allégations, à savoir des allégations de nature législative concernant certaines dispositions de la loi sur les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités, et des allégations de nature factuelle liées au déni de la reconnaissance juridique de syndicats, au harcèlement et à l'intimidation de militants syndicaux ainsi qu'à des licenciements illégaux.*

774. *En ce qui concerne les allégations de nature législative liées à certaines dispositions de la loi sur les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités, le comité a déjà noté que, selon le gouvernement, un projet de loi portant modification de plusieurs sections de la loi avait été examiné lors d'une réunion du Conseil suprême et adopté comme base d'une discussion plus approfondie. Le texte devait aussi prendre en compte les conclusions de la mission de l'OIT qui s'est rendue dans le pays en avril 2001. Le comité croit comprendre, à partir de la déclaration de l'organisation plaignante, que les débats sur le projet de loi portant modification de la loi devraient se conclure au cours de l'automne 2002. Le comité prend également note de la préoccupation réaffirmée par l'organisation plaignante concernant certaines dispositions de la loi, en particulier l'article 16, qui porte sur des formalités d'enregistrement pour les syndicats. A cet égard, le comité souhaite rappeler qu'il a déjà examiné les dispositions de cette loi faisant l'objet d'un différend et qu'il a fait des commentaires, notamment au cours d'un examen antérieur de ce cas [voir 323<sup>e</sup> rapport, paragr. 538-539] ainsi que dans le contexte du cas n° 2038. [Voir 318<sup>e</sup> rapport, paragr. 517-533.] C'est pourquoi, tout en prenant dûment note du fait que les discussions sur le projet de loi portant modification de la loi sont encore en cours, le comité demande de nouveau au gouvernement de le tenir informé des mesures qui seront effectivement prises pour mettre cette loi en pleine conformité avec les dispositions des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98.*

775. *En ce qui concerne les allégations réitérées concernant des actes de discrimination antisyndicale dans les entreprises Lutsk Bearing Plant et Volynoblenergo, déjà formulées par l'organisation plaignante au cours des années 2000-01, le comité note que le gouvernement lui-même reconnaît qu'il y a eu par le passé violations des droits syndicaux par la direction de ces entreprises. Cependant, le comité note que, selon le gouvernement, des mesures ont été prises pour mettre fin à ces violations et que jusqu'à présent cette année aucune plainte n'a été présentée par les travailleurs de l'entreprise Lutsk Bearing Plant ou de l'entreprise Volynoblenergo auprès de la Direction principale du travail et de la protection sociale de la région de la Volyne.*

776. *En ce qui concerne la question de l'enregistrement des syndicats, le comité note l'indication du gouvernement selon qui, d'après la Direction régionale de la justice de la Volyne, l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions n'a pas encore présenté les documents nécessaires à son enregistrement. Pourtant, dans un examen antérieur du cas, le comité avait noté l'enregistrement du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions et l'acquisition de la personnalité juridique par ses affiliés. En outre, dans sa réponse la plus récente, le gouvernement indique que la direction de l'entreprise Volynoblenergo a fourni des locaux au comité du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions, et que ce syndicat est désormais à même de*

remplir son mandat. A cet égard, rappelant que les fondateurs d'un syndicat devraient remplir les formalités prescrites par la législation mais que ces formalités ne devraient pas être de nature à empêcher la libre création des organisations, le comité demande au gouvernement de clarifier la situation de l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions, en ce qui concerne son enregistrement auprès des autorités locales. Il demande au gouvernement de le tenir informé à cet égard.

**777.** Quant au cas de M. Linik, le comité note que le gouvernement se contente de déclarer que sa réintégration ne pourra être décidée qu'au terme du processus judiciaire. A cet égard, le comité rappelle que, lors de l'examen antérieur de ce cas et compte tenu des déclarations contradictoires qu'avaient faites l'organisation plaignante et le gouvernement, il avait demandé au gouvernement d'entreprendre une enquête indépendante sur le licenciement de M. Linik. Le comité réitère sa demande et veut croire que, s'il est établi que M. Linik a été renvoyé pour des raisons liées à ses activités syndicales légitimes, le gouvernement prendra toutes les mesures pour qu'il soit réintégré à un poste approprié, sans perte de salaire ni d'indemnités. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard. Le comité demande en outre de nouveau au gouvernement de le tenir informé de la situation de M. Jura, qui était dirigeant syndical dans l'entreprise Volynoblenergo et qui aurait apparemment été menacé d'être licencié à cause de ses activités syndicales en 2000.

## Recommandations du comité

**778.** A la lumière des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:

- a) *En ce qui concerne les allégations de nature législative liées à certaines dispositions de la loi sur les syndicats, leurs droits et la protection de leurs activités, le comité prend note du fait que le projet de loi portant modification desdites dispositions est encore en discussion. Il demande une fois encore au gouvernement de continuer de le tenir informé des mesures qui seront effectivement prises pour mettre cette loi en pleine conformité avec les dispositions des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98.*
- b) *Rappelant que les fondateurs d'un syndicat devraient remplir les formalités prescrites par la législation, mais que ces formalités ne devraient pas être de nature à empêcher la libre création des organisations, le comité demande au gouvernement de clarifier la situation de l'Union régionale pour la Volyne du Syndicat ukrainien de la Capitale et des régions et de lui faire savoir si ce syndicat a été enregistré auprès des autorités locales. Il demande au gouvernement de le tenir informé à cet égard.*
- c) *En ce qui concerne le cas de M. Linik, le comité demande une fois encore au gouvernement d'entreprendre une enquête indépendante sur son licenciement et, s'il est établi que M. Linik a été licencié pour des raisons liées à ses activités syndicales légitimes, de prendre toutes les mesures nécessaires pour le réintégrer dans un poste de travail approprié sans perte de salaire ni d'indemnités. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard. Il demande aussi de nouveau au gouvernement de le tenir informé de la situation de M. Jura, dirigeant syndical dans l'entreprise Volynoblenergo qui aurait apparemment été menacé de licenciement à cause de ses activités syndicales en 2000.*

CAS N° 2174

RAPPORT INTÉRIMAIRE

**Plainte contre le gouvernement de l'Uruguay  
présentée par  
l'Association des employés du CASMU (AFCASMU)**

*Allégations: L'organisation plaignante allègue que: 1) le Centre d'assistance du Syndicat du personnel médical de l'Uruguay a suspendu 46 travailleurs sans salaire et a ordonné la tenue d'une enquête sur eux pour avoir pratiqué une grève; et 2) une enquête a été ouverte contre cinq travailleurs pour avoir participé, hors du lieu de travail, à une manifestation organisée par le syndicat.*

**779.** L'Association des employés du CASMU (AFCASMU) a présenté cette plainte par une communication du 21 janvier 2002. L'AFCASMU a envoyé de nouvelles allégations dans une communication datée du 11 juin 2002. Le gouvernement a fait parvenir ses observations dans une communication en date du 22 mai 2002.

**780.** L'Uruguay a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

**A. Allégations du plaignant**

**781.** Dans sa communication du 21 janvier 2002, l'Association des employés du CASMU (Centre d'assistance du Syndicat du personnel médical de l'Uruguay) – AFCASMU fait état de graves incidents survenus au sein de la mutuelle CASMU par suite d'une grève décidée en assemblée générale le 10 janvier 2002, dont la réalisation a entraîné une répression antisyndicale manifeste.

**782.** L'AFCASMU explique que, depuis plus de trois ans, le CASMU verse (de façon échelonnée) le salaire de ses employés avec un retard allant jusqu'à trois mois et que, dernièrement, les salaires au titre des congés payés n'ont pas été versés; la situation a empiré au cours des derniers mois de l'année 2001. Face à cet état de choses, les travailleurs réunis en assemblée, le 10 janvier 2002, ont décidé, pour pallier cette situation, de prendre différentes mesures, dont certaines de nature corrective, en vue d'améliorer le fonctionnement du système de santé. Il a notamment été décidé «que le 14 janvier tous les salaires devraient être payés, faute de quoi le 15 janvier le personnel de la salle d'opération et celui du centre d'équipement de la clinique 2 ne pénétreraient pas dans les locaux, tout comme l'ensemble du comité directeur de l'AFCASMU, conseillé et appuyé par le personnel de base de la clinique et par des collègues d'autres services soutenant cette action. Par ailleurs, faute de versement de tous les salaires le 11 du mois suivant, une grève de 24 heures aurait lieu dans tous les blocs opératoires et centres d'équipement.» Cette décision a été prise à la majorité et communiquée le 11 janvier aux autorités de la clinique, selon les modalités prescrites. Il convient de préciser que, lorsque des mesures sont prises qui touchent à tout domaine relevant de l'assistance médicale, un personnel de garde est prévu pour les salles et les cas d'urgence – ce fut également fait en cette occasion. Le

14 janvier, les salaires de novembre et décembre n'ayant pas été versés, il fut décidé de mettre en œuvre le 15 janvier, dans le bloc chirurgical et la salle d'équipement de la clinique 2, la mesure évoquée tout en assurant une assistance professionnelle 24 heures sur 24, comme en témoignent les présences enregistrées par l'association des employés. L'ensemble du personnel se trouvait dans le réfectoire de la clinique 2 au cas où il aurait été nécessaire de modifier les tours de garde. Ces derniers ont été coordonnés avec l'aide du responsable technique du bloc chirurgical. La directrice de la clinique était également présente et n'a constaté aucune irrégularité s'agissant des soins ou des cas d'urgence.

- 783.** L'AFCASMU allègue que la direction technico-administrative du CASMU a décidé le jour même d'envoyer un avis de suspension du service sans salaire à 46 des 78 travailleurs ayant pris part à cette mesure et d'ouvrir une enquête à leur sujet. Il convient d'ajouter que cette décision a été avalisée par le comité directeur du CASMU, organe politique chargé de la gestion de l'institution, après qu'il eut rencontré des représentants de l'association des employés qui ont précisé les conditions dans lesquelles la mesure décidée par l'assemblée avait été mise en œuvre. L'AFCASMU a reçu le 16 janvier une télécopie lui notifiant la décision précitée.
- 784.** L'AFCASMU ajoute que l'association s'est réunie en assemblée générale le 17 janvier et a décidé, entre autres, de présenter un recours en *amparo* demandant l'annulation de la suspension des 46 travailleurs et de la retenue de leurs salaires au motif de leur participation à une activité syndicale. Il a également été décidé de présenter une plainte auprès du ministère du Travail et de l'OIT (Comité de la liberté syndicale).
- 785.** Dans une communication du 11 juin 2002, l'organisation plaignante allègue que, par suite d'une manifestation tenue hors du lieu de travail contre les mesures économiques adoptées par le gouvernement, les autorités de l'institution ont décidé d'entamer une procédure contre cinq travailleurs ayant participé à cette action (M<sup>me</sup> Sadi et MM. Daniel Fernández, Julio César Ximens, Héctor Pereira et Cyro Simoes).

## B. Réponse du gouvernement

- 786.** Dans sa communication en date du 22 mai 2002, le gouvernement déclare avoir consulté l'Inspection générale du travail ainsi que la Direction nationale du travail au sujet de la plainte en question et n'avoir trouvé aucune trace d'un conflit.
- 787.** Le gouvernement ajoute que l'AFCASMU, à la suite d'une décision syndicale approuvée par son assemblée générale le jeudi 10 janvier 2002, a décidé que, si le CASMU n'avait pas payé les salaires du personnel le 14 janvier de ce même mois, une grève partielle et sectorielle aurait lieu dans le bloc chirurgical et le centre d'équipement de la clinique 2. Les salaires n'ayant pas été versés, une grève de 24 heures a eu lieu le 15 janvier 2002, au cours de laquelle un service de garde a été assuré par le personnel médical syndiqué.
- 788.** Conformément à la décision du comité directeur, le CASMU a décidé le 16 janvier d'ouvrir une enquête (qui devait se terminer le 23 janvier) sur les travailleurs ayant participé à l'action syndicale, et de les suspendre avec retenue totale de leurs salaires et avantages sociaux pour la durée de l'enquête. De l'avis des travailleurs, la décision du 16 janvier enfreint les droits fondamentaux suivants: liberté syndicale et droit de grève (dans le cas présent, il s'agit d'un arrêt de travail sectoriel atypique).
- 789.** Le 17 janvier, l'AFCASMU a décidé de présenter un recours en *amparo* demandant la nullité de la suspension des 46 travailleurs et de la retenue de leurs avoirs au motif d'une activité syndicale.

790. L'enquête s'est achevée le 21 janvier, la suspension des intéressés a été levée, ils ont été réintégrés à leur poste et sont donc retournés au travail.
791. Dans le cadre du recours en *amparo*, une audition a eu lieu en présence des représentants du syndicat; après avoir écouté les témoins et considéré que le CASMU avait réintégré les travailleurs à leur poste, le tribunal a statué qu'il «n'y a ni violation de droit ni dommage irréparable et qu'il est possible dans le cadre d'une procédure ordinaire d'obtenir la révision d'éventuelles sanctions disciplinaires imposées aux plaignants par la défenderesse». La demande d'*amparo* a donc été rejetée.
792. Par ailleurs, le ministère du Travail n'aura aucune objection de principe à l'exécution de l'action en *amparo* et attend les informations sur le résultat de l'enquête que remettront éventuellement les travailleurs.

### C. Conclusions du comité

793. *Le comité observe que l'organisation plaignante allègue en l'espèce que le centre d'assistance du Syndicat du personnel médical de l'Uruguay, le 16 janvier 2002, a suspendu sans salaire 46 travailleurs et ordonné une enquête à leur sujet au motif de leur participation à une action de lutte (syndicale) (en fait, le personnel avait refusé d'entrer dans la salle d'opération et dans le centre d'équipement le 15 janvier 2002; toutefois, des membres de l'association syndicale ont assuré les soins et les services d'urgence et le reste du personnel se trouvait dans le réfectoire au cas où il aurait été nécessaire de renforcer le personnel de garde). L'organisation plaignante explique que 78 travailleurs ont participé à cette action organisée pour protester contre le fait que, depuis plus de trois ans, le CASMU versait les salaires avec un retard allant jusqu'à trois mois et que ceux correspondant à la dernière période de congés payés n'avaient pas été versés.*
794. *Le comité prend note de la déclaration du gouvernement: il s'est agi d'un arrêt de travail partiel et sectoriel; les salaires, arriérés et autres prestations n'ont pas été versés et, lors de l'enquête demandée par l'organisme employeur, aucune prestation salariale n'a été effectuée. Le comité prend note qu'une fois achevée l'enquête accélérée il a été mis fin à la suspension et que les travailleurs visés par cette mesure ont réintégré leur poste habituel dès le 21 janvier 2002. Le gouvernement a fait parvenir une copie du jugement d'*amparo* du 28 janvier 2002, action rejetée «sans condamnation spécifique» eu égard à la nature du recours (il est recevable «lorsqu'il y a violation ou menace imminente de violation d'un droit ou d'une liberté qui entraîne ou entraînera un dommage ne pouvant être réparé suivant les voies judiciaires classiques»), au fait que les employés en question ont été réintégrés à leur poste et qu'il «existe une procédure ordinaire, grâce à laquelle les éventuelles sanctions disciplinaires prises par la défenderesse à l'endroit des plaignants pourraient être révisées».*
795. *Le comité a estimé que le droit de grève peut être restreint, voire interdit, dans les services essentiels au sens strict du terme (c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger dans l'ensemble ou dans une partie de la population la vie, la sécurité ou la santé des personnes) [Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, 1996, paragr. 526] et a jugé que le secteur hospitalier peut être considéré comme un service essentiel. [Recueil, op. cit., paragr. 544.] Le comité a considéré qu'il devrait être possible de maintenir des services minima en cas de grève dans les services essentiels au sens strict du terme. [Recueil, op. cit., paragr. 556.] Le comité observe qu'en Uruguay les grèves ne sont pas interdites dans le secteur hospitalier et qu'il y a eu maintien dans le cas présent de services minima.*
796. *Dans les circonstances de ce cas, le comité demande au gouvernement de lui faire savoir pourquoi le CASMU a suspendu sans salaire 46 travailleurs et ouvert une enquête à leur*

*sujet. De même, étant donné que ces travailleurs ont été réintégrés à leur poste cinq jours après la grève partielle, le comité demande au gouvernement de lui faire savoir si les salaires retenus pendant les cinq jours qu'a duré l'enquête ont été versés et si ces travailleurs risquent encore d'être sanctionnés ou si, au contraire, la procédure disciplinaire est close. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet.*

**797.** *Enfin, le comité note avec préoccupation l'allégation relative à l'enquête ouverte sur cinq travailleurs du CASMU qui ont participé à une action de protestation organisée par le syndicat hors du lieu de travail en réaction aux mesures d'ordre économique adoptées par le gouvernement; il demande à ce dernier de lui communiquer sans délai ses observations à ce sujet et particulièrement de l'informer des résultats de l'enquête en question.*

## **Recommandations du comité**

**798.** *Au vu des conclusions intérimaires qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) Tenant compte des circonstances de ce cas, le comité demande au gouvernement de lui faire savoir pourquoi le CASMU a suspendu sans salaire 46 travailleurs et ouvert une enquête à leur sujet. Par ailleurs, étant donné que ces travailleurs ont été réintégrés à leur poste cinq jours après la grève partielle, le comité demande au gouvernement de lui faire savoir si les salaires retenus au cours des cinq jours qu'a duré l'enquête ont été versés et si lesdits travailleurs risquent toujours d'être sanctionnés ou si, au contraire, la procédure disciplinaire est close. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé à ce sujet.*
- b) Le comité note avec préoccupation l'allégation relative à l'enquête ordonnée sur cinq travailleurs du CASMU au motif qu'ils ont participé à une action de protestation organisée par le syndicat hors du lieu du travail contre les mesures d'ordre économique adoptées par le gouvernement; il lui demande de communiquer sans délai ses observations à ce sujet, et en particulier de l'informer des résultats des enquêtes en question.*

CAS N° 2154

RAPPORT INTÉRIMAIRE

### **Plainte contre le gouvernement du Venezuela présentée par**

- la Confédération des travailleurs du Venezuela (CTV)**
- le Syndicat des travailleurs de la voie publique de l'Etat de Trujillo et**
- la Fédération des travailleurs de l'industrie de la construction et du bois du Venezuela (FETRACONSTRUCCION)**

***Allégations: Licenciements abusifs et déni de justice.***

**799.** La plainte figure dans une communication conjointe du 14 septembre 2001, signée par la Confédération des travailleurs du Venezuela (CTV), la Fédération des travailleurs de

l'industrie de la construction et du bois du Venezuela (FETRACONSTRUCCION), affiliée à cette dernière, et le Syndicat des travailleurs de la voie publique de l'Etat de Trujillo.

- 800.** Etant donné l'absence de réponse du gouvernement, le comité a dû reporter deux fois l'examen du présent cas. Aussi, au cours de sa réunion de mai-juin 2002 [voir 328<sup>e</sup> rapport, paragr. 8], le comité a adressé un appel pressant au gouvernement et a signalé à son attention que, conformément à la procédure établie au paragraphe 17 de son 127<sup>e</sup> rapport, approuvé par le Conseil d'administration, il présenterait à sa prochaine réunion un rapport sur le fond de cette affaire, même si les informations ou les observations du gouvernement n'étaient pas reçues à temps.
- 801.** Le Venezuela a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

#### **A. Allégations des organisations plaignantes**

- 802.** Dans une communication datée du 14 septembre 2001, la Confédération des travailleurs du Venezuela (CTV), la Fédération des travailleurs de l'industrie de la construction et du bois du Venezuela (FETRACONSTRUCCION) et le Syndicat des travailleurs de la voie publique de l'Etat de Trujillo allèguent que, par décret, le gouvernement régional de l'Etat de Trujillo a procédé au licenciement de 3 500 travailleurs, médecins, sportifs et éducateurs, ainsi que de femmes enceintes, tous employés à son service. Il ressort des annexes envoyées par les plaignants que ces licenciements ont été motivés par la réorganisation de cet exécutif, entreprise en vertu du décret n° 60 du gouvernement de l'Etat de Trujillo, qui a entraîné, entre autres suppressions, celle de l'Institut des sports de Trujillo, de l'Institut du tourisme de Trujillo, du Centre de développement de l'artisanat, de la microentreprise et de la petite industrie de l'Etat de Trujillo, de l'Office de développement agricole, du Fonds spécial pour le développement de l'enfance, de l'Institut de la culture de l'Etat de Trujillo, de l'Office de développement de Trujillo, de l'Institut du logement de Trujillo, et de l'Institut de la voie publique de l'Etat de Trujillo, tous instituts dont la personnalité juridique s'est ainsi éteinte. Les organisations plaignantes indiquent que les biens appartenant à ces organismes sont restés dans le patrimoine de l'Etat de Trujillo et ont été assignés aux nouveaux organismes issus de la restructuration administrative, restant sous la tutelle des directions respectives de l'exécutif régional.
- 803.** Les plaignants signalent que ce licenciement massif était abusif, car contraire à l'article 93 de la Constitution politique (qui consacre la stabilité du travail et proscrit les licenciements injustifiés), à l'interdiction légale de congédier des femmes enceintes, à la convention collective du travail, et à la loi organique du travail (art. 449, 451 et 453) qui prévoit l'inamovibilité des employés licenciés pendant la discussion du projet de convention collective prévue dans cette même loi (garantie du droit syndical). L'exécutif de l'Etat de Trujillo a en effet licencié de manière arbitraire ces travailleurs, sans respecter la procédure prévue à l'article 453, par renvoi exprès de l'article 449. D'après les articles 449 à 459:

Les travailleurs jouissent de la garantie du droit syndical pendant la négociation collective et ne peuvent dans ce cas être licenciés sans motif juste et préalablement validé par l'inspecteur du travail.

Le licenciement d'un travailleur protégé par le droit syndical est considéré comme nul et non avenu si les formalités prévues à l'article 453 de la présente loi n'ont pas été accomplies. En vertu de cet article, lorsqu'un patron entend licencier pour un motif justifié (dans le cas présent, une restructuration qui, selon les plaignants, n'est qu'un prétexte) un travailleur protégé par le droit syndical, il doit solliciter à cet effet l'autorisation de l'inspecteur du travail de la juridiction où est domicilié le syndicat. Dans le cas contraire, le travailleur ainsi licencié

sans que les formalités établies aient été accomplies peut solliciter auprès de l'inspecteur du travail son réengagement ou sa réintégration à son poste antérieur.

L'inspecteur vérifie si, dans son cas, l'inamovibilité s'applique et, si tel est le cas, il ordonne sa réintégration à son poste antérieur et le versement des salaires échus. La décision ordonnant le réengagement est sans appel, la voie judiciaire restant ouverte.

- 804.** Les organisations plaignantes indiquent que, ayant suivi ces voies légales, l'inspection du travail de la juridiction compétente a ordonné en mars 2001 la réintégration des personnes licenciées de cette manière dans l'un des secteurs mentionnés (celui de la construction et de la médecine), ainsi que le paiement des salaires échus depuis la date du licenciement (la teneur de cet ordre est reproduite dans une annexe à la plainte). Cependant, selon ce qu'indique l'organisation plaignante dans l'une des pièces jointes à la plainte, malgré la sentence ferme du premier tribunal de première instance de l'Etat de Trujillo (qui connaît des affaires civiles, commerciales, agraires, relatives au transit, au travail et à la stabilité du travail) condamnant l'entité étatique suite au procès intenté au motif de la stabilité du travail par plusieurs employés licenciés de la sorte, l'entité défenderesse n'a pas respecté la décision judiciaire. Elle est aussi passée outre aux injonctions d'exécution émises à son encontre par les autorités compétentes face à son infraction et à sa désobéissance éclatante aux décisions de la justice.
- 805.** Les organisations plaignantes signalent enfin qu'il y a eu déni de justice poussé à l'extrême, étant donné que le tribunal du contentieux administratif compétent n'a pas fait droit au recours en *amparo* (garantie des droits constitutionnels) exercé par les demandeurs, malgré l'injonction du tribunal suprême de faire droit à toutes les demandes d'*amparo* et le soutien manifesté par la Commission des droits de l'homme et les députés de l'Assemblée nationale, ainsi que la Commission des droits de l'homme de l'Etat de Trujillo (comme indiqué dans une annexe jointe à la plainte).

## B. Réponse du gouvernement

- 806.** Par une communication datée du 5 septembre 2002, le gouvernement rappelle que ce sont les plaignants eux-mêmes qui ont demandé au comité d'ajouter les allégations formulées dans le présent cas à celles qui ont motivé le cas n° 2067; c'est pourquoi il considère qu'il aurait fallu que le comité se borne à lui demander des observations additionnelles à ce propos, au lieu d'«outrepasser son mandat» et de porter atteinte au droit de la défense, inhérent au principe de la symétrie de procédure. Le gouvernement indique en outre qu'il n'arrive pas à comprendre le contenu des allégations, quels sont les faits concrets dénoncés, ni quelles sont les normes internationales qui ont prétendument été violées. Dans cette perspective, il juge important de présenter des observations sur la communication du plaignant, car exiger de lui quelque type de réponse que ce soit sur une communication aussi imprécise serait porter atteinte au droit à un procès équitable.

## C. Conclusions du comité

- 807.** *Le comité prend note de la requête du gouvernement par laquelle celui-ci lui demande de joindre les allégations présentées dans le présent cas à celles formulées dans le cas n° 2067, car, dans le cas contraire, cela équivaldrait à lui dénier le droit à un procès équitable. Cependant, bien que le comité reconnaisse que certains aspects de ces deux cas peuvent donner l'impression qu'ils se recoupent, il est clair que les allégations du présent cas sont différentes de celles du cas n° 2067. Le comité rappelle, en effet, que ce dernier concernait une législation antisyndicale, la suspension de la négociation collective par décision des autorités, la convocation à un référendum national sur des questions syndicales, et l'hostilité des autorités à l'égard d'une centrale syndicale (la CTV), tandis que dans le cas présent, où le seul plaignant commun avec le cas antérieur est la CTV, il*

*s'agit de licenciements abusifs et d'un déni de justice qui peuvent aussi viser à faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'association. En outre, s'il est vrai que le gouvernement national est, par définition, responsable de l'application des normes internationales sur tout le territoire national, il convient de souligner cependant que le cas présent est posé au niveau régional (Etat de Trujillo), tandis que le cas antérieur avait un cadre fédéral.*

- 808.** *D'autre part, le comité considère que la demande d'examen des allégations dans le cadre du cas n° 2067 n'empêchait en aucun cas le gouvernement d'envoyer ses observations dans les délais impartis. Le comité rappelle en outre que, lorsque cette plainte a été présentée, en juin 2001, le comité avait déjà examiné le cas n° 2067 à deux reprises, et qu'il est parvenu à des conclusions définitives en novembre de cette année-là.*
- 809.** *Le comité déplore donc que, malgré le temps écoulé depuis la présentation de la plainte et compte tenu de la gravité des faits allégués, le gouvernement n'ait pas répondu sur le fond et de façon détaillée aux allégations formulées par les organisations plaignantes, bien qu'il ait été invité en plusieurs occasions à présenter ses commentaires et observations en ce qui concerne cette affaire, en particulier par un appel pressant. Dans ces conditions, et conformément aux normes de procédure applicables dans ce cas [voir 127<sup>e</sup> rapport du comité, paragr. 17, approuvé par le Conseil d'administration à sa 184<sup>e</sup> session], le comité se voit dans l'obligation de présenter un rapport sur le fond de l'affaire, même s'il ne dispose pas de l'information qu'il avait espéré recevoir du gouvernement.*
- 810.** *En premier lieu, le comité rappelle au gouvernement que l'objectif de toute la procédure instituée par l'Organisation internationale du Travail en vue d'examiner les allégations relatives aux violations de la liberté syndicale est d'assurer le respect des libertés syndicales de jure comme de facto; ainsi, le comité est convaincu que, si cette procédure protège les gouvernements contre les accusations infondées, ceux-ci devront reconnaître à leur tour l'importance qu'il y a à présenter, dans le but d'un examen objectif, des réponses détaillées et précises sur le fond des faits allégués. [Voir premier rapport du comité, paragr. 31.]*
- 811.** *Le comité déplore avec une profonde préoccupation que, bien que ce cas relatif au Venezuela ait fait l'objet d'un paragraphe spécial dans l'introduction du dernier rapport du comité sous le titre «Appels pressants» [voir 328<sup>e</sup> rapport, paragr. 8], le gouvernement du Venezuela semble ne pas être encore disposé à coopérer avec le comité au sujet des plaintes déposées contre lui.*
- 812.** *En ce qui concerne le caractère soi-disant générique et vague des allégations, le comité observe que les plaignants présentent des allégations spécifiques. En effet, ils indiquent concrètement que le gouvernement régional de l'Etat de Trujillo a licencié, au motif d'une restructuration, mais de façon abusive, 3 500 travailleurs en violation de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela et de la loi organique du travail, qui prescrit l'inamovibilité découlant de la discussion du projet de convention collective prévu dans la loi organique du travail (LOT), d'une part, ainsi qu'au détriment de la convention collective du travail en vigueur, d'autre part.*
- 813.** *Dans ces conditions, le comité rappelle en premier lieu que, dans les processus de rationalisation et de réduction du personnel, on devrait consulter les organisations syndicales, ou essayer d'arriver à un accord avec elles, et non préférer la voie du décret. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 937.] En outre, observant que l'entité étatique objet de la plainte a procédé à ce licenciement massif pendant qu'un projet de convention collective était en discussion, le comité rappelle que le licenciement de travailleurs en raison de leurs activités syndicales porte atteinte aux principes de la liberté syndicale et que, lorsqu'un*

*gouvernement s'est engagé à garantir, par des mesures appropriées, le libre exercice des droits syndicaux, cette garantie, pour être réellement efficace, devrait, s'il est besoin, être assortie notamment de mesures comportant la protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale en matière d'emploi. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 702 et 698.]*

- 814.** *Le comité note que, en mars 2001, l'inspection du travail compétente a ordonné la réintégration d'une partie des personnes licenciées et le paiement des salaires dus. En outre, il semble que le tribunal où a eu lieu le procès intenté à ce titre par plusieurs employés licenciés a décidé de condamner l'entité étatique. Cependant, le comité constate que non seulement l'entité défenderesse n'a pas respecté cette décision, mais qu'en plus elle est passée outre aux injonctions d'exécution de la justice émises à son encontre et qui visaient à réintégrer les personnes licenciées et à leur payer les salaires échus depuis le jour de leur licenciement.*
- 815.** *Dans ces conditions, constatant qu'en définitive les autorités compétentes se sont prononcées en faveur d'une partie des personnes licenciées, mais que l'on n'a pas veillé à l'exécution de ce qui avait été décidé, concrètement par l'inspection du travail et par les tribunaux, le comité ne peut que rappeler que l'administration dilatoire de la justice constitue un déni de justice. Il signale aussi la nécessité d'assurer, par des dispositions spécifiques assorties de sanctions pénales et civiles, la protection des travailleurs contre des actes de discrimination antisyndicale de la part des employeurs. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 105 et 746.] Le comité prie instamment le gouvernement de veiller à ce que les décisions relatives à une partie des personnes licenciées par le gouvernement de l'Etat régional de Trujillo soient exécutées, et de l'informer, ainsi que les organisations plaignantes, de la situation des employés en faveur desquels ont été émis des ordres de réintégration dans leurs fonctions et de paiement des salaires échus.*
- 816.** *Quant aux autres employés licenciés, le comité rappelle au gouvernement que dans un cas concernant un grand nombre de licenciements il serait particulièrement nécessaire qu'une enquête soit menée de toute urgence par le gouvernement en vue d'établir les véritables raisons des mesures prises. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 735.] C'est pourquoi le comité demande au gouvernement – si l'enquête, qui doit être indépendante, faisait apparaître que les autres licenciements ont été antisyndicaux – de veiller à la réintégration de ces travailleurs et au paiement des salaires échus. Il demande aussi au gouvernement, ainsi qu'aux organisations plaignantes, de l'informer à ce sujet.*

## **Recommandations du comité**

- 817.** *Au vu des conclusions intérimaires qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*
- a) Le comité rappelle que le licenciement de travailleurs en raison de leurs activités syndicales porte atteinte aux principes de la liberté syndicale et que, lorsqu'un gouvernement s'est engagé à garantir, par des mesures appropriées, le libre exercice des droits syndicaux, cette garantie, pour être réellement efficace, devrait, s'il est besoin, être assortie notamment de mesures comportant la protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale en matière d'emploi.*
  - b) Le comité ne peut que rappeler que l'administration dilatoire de la justice constitue un déni de justice, et signale la nécessité d'assurer, par des dispositions spécifiques assorties de sanctions pénales et civiles, la protection*

*des travailleurs contre des actes de discrimination antisyndicale de la part des employeurs.*

- c) *Le comité prie instamment le gouvernement de faire exécuter les décisions relatives à une partie des personnes licenciées par le gouvernement de l'Etat régional de Trujillo et de l'informer, ainsi que les organisations plaignantes, de la situation des employés en faveur desquels ont été émis des ordres de réintégration dans leurs fonctions et de paiement des salaires échus.*
- d) *Le comité rappelle au gouvernement que dans un cas concernant un grand nombre de licenciements il serait particulièrement nécessaire qu'une enquête soit menée de toute urgence par le gouvernement en vue d'établir les véritables raisons des mesures prises. Il demande aussi au gouvernement, si cette enquête – qui doit être indépendante – faisait apparaître que les autres licenciements ou une partie d'entre eux, ont été antisyndicaux, de veiller à la réintégration de ces travailleurs et au paiement des salaires échus. Il demande enfin au gouvernement, ainsi qu'aux organisations plaignantes, de l'informer à ce sujet.*

CAS N° 2184

RAPPORT DÉFINITIF

**Plainte contre le gouvernement du Zimbabwe  
présentée par  
la Confédération internationale des syndicats libres (CISL)**

*Allégations: Le 14 mars 2002, des policiers sont entrés de force au siège du Congrès des syndicats du Zimbabwe (ZCTU) à Harare afin de suivre une réunion du conseil exécutif. Lorsqu'il leur a été rappelé qu'ils n'étaient pas invités et devaient donc quitter les locaux du ZCTU, les policiers ont indiqué que, s'ils n'étaient pas autorisés à entrer, ils feraient usage de la force pour mettre un terme à la réunion. Les dirigeants syndicaux ayant maintenu leur position, la police a empêché la poursuite de la réunion du ZCTU. Les allégations concernent également l'intention des autorités d'annuler l'enregistrement du ZCTU.*

**818.** La plainte est présentée dans une communication de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) en date du 15 mars 2002. Le gouvernement a envoyé ses observations dans une communication datée du 26 juin 2002.

**819.** Le Zimbabwe a ratifié la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.

## A. Allégations de l'organisation plaignante

- 820.** L'organisation plaignante allègue que les forces de police sont entrées sans autorisation dans des locaux syndicaux afin d'empêcher la réunion du conseil exécutif d'un syndicat.
- 821.** Dans sa communication en date du 15 mars 2002, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) indique que, le 14 mars 2002, à environ 14 heures, des policiers en civil sont entrés de force au siège du Congrès des syndicats du Zimbabwe (ZCTU) à Harare afin de suivre une réunion de son conseil exécutif. Lorsqu'il leur a été rappelé qu'ils n'étaient pas invités et qu'ils devaient donc quitter les locaux, les forces de police ont menacé d'utiliser la force pour mettre un terme à la réunion s'ils n'étaient pas autorisés à entrer. L'organisation plaignante allègue que les dirigeants syndicaux maintenant leur position, la police a empêché la poursuite de la réunion du ZCTU.
- 822.** L'organisation plaignante allègue en outre que la situation des syndicalistes au Zimbabwe est actuellement extrêmement précaire. Selon l'organisation plaignante, plusieurs dirigeants syndicaux ont été persécutés pendant la campagne électorale et avant, alors que, pendant la campagne électorale, le président aurait fait part de son intention d'annuler l'enregistrement du ZCTU. L'organisation plaignante note en outre que de nombreux travailleurs syndiqués ont participé à des actions civiles et politiques demandant un changement de la direction politique au Zimbabwe car les travailleurs sont les victimes des erreurs de gestion de l'économie nationale. Ils sont poussés à militer pour le changement du fait de l'érosion de leur pouvoir d'achat, du taux élevé de chômage, de l'effondrement des services sociaux et médicaux et de la menace que fait peser la famine.

## B. Réponse du gouvernement

- 823.** Dans sa communication en date du 26 juin 2002, le gouvernement indique que la police ne s'est pas introduite de force dans la réunion du ZCTU et qu'elle n'a fait qu'aborder les dirigeants de ce syndicat pour s'assurer de la nature de la réunion et qu'à ce moment le conseil exécutif du ZCTU a suspendu la réunion en invoquant l'ingérence de la police. Le gouvernement indique au comité qu'il a agi conformément à la loi sur l'ordre et la sécurité publics (POSA) qui demande que des réunions publiques soient annoncées préalablement et autorise la police à les surveiller (chapitres 11:17 et 28:03). En ce qui concerne la base juridique de son action, le gouvernement indique au comité qu'après la suspension de cette réunion le ZCTU a fait une demande auprès de la Haute Cour qui a décidé que les réunions du ZCTU ne sont pas couvertes par la POSA.
- 824.** Le gouvernement estime que cette réunion n'était pas une véritable réunion syndicale et que son objet était plutôt d'organiser une action de grande ampleur contre le gouvernement, comme en témoigne le fait que l'organisation a demandé deux jours plus tard à ses membres de ne pas se rendre au travail. Le gouvernement souligne que cette requête n'était pas motivée par des questions d'emploi mais par des raisons politiques. Selon le gouvernement, le ZCTU est un appendice du MDC, parti politique d'opposition qui a perdu les dernières élections présidentielles, et le ZCTU et le MDC sont convenus de lancer des mouvements de grande envergure pour renverser le gouvernement élu. Le gouvernement fait remarquer que, comme il l'a indiqué aux dirigeants du ZCTU, il ne s'ingère pas dans les réunions à caractère véritablement syndical mais que, lorsqu'il a de bonnes raisons de penser que les réunions ont un caractère politique et contreviennent à la POSA, il n'hésite pas à prendre des mesures, notamment lorsque l'objectif est de renverser le gouvernement par la force.

### C. Conclusions du comité

825. *Le comité note que le plaignant allègue que, le 14 mars 2002, à environ 14 heures, des représentants des forces de police de la République du Zimbabwe en civil ont pénétré au siège du ZCTU à Harare, ont menacé d'utiliser la force pour disperser la réunion s'ils n'avaient pas le droit d'entrer dans les locaux et, enfin, ont empêché le ZCTU de poursuivre la réunion prévue.*
826. *Le comité note que le gouvernement indique que la police n'a fait qu'aborder les dirigeants du ZCTU pour s'assurer de la nature de la réunion, conformément à la loi sur l'ordre et la sécurité publics qui interdit toute réunion publique sans notification préalable à la police et que la décision d'interrompre la réunion a été prise par le ZCTU lui-même. Le comité note également que, d'après le gouvernement, il ne s'agissait pas d'une véritable réunion syndicale mais plutôt d'une réunion à caractère politique. Il note en outre que, toujours d'après le gouvernement, le ZCTU a organisé la réunion pour demander aux membres de ne pas se rendre au travail, ainsi qu'ils l'ont fait deux jours plus tard, dans le cadre d'une action de grande envergure destinée à renverser le gouvernement. Le comité fait remarquer que le gouvernement n'a pas envoyé d'information à l'appui de ces vues.*
827. *Le comité observe toutefois que la décision de la Haute Cour du 11 avril 2002 (communiquée par le gouvernement) indique que la réunion du ZCTU n'était pas couverte par la POSA, conformément à l'alinéa j) de l'annexe à l'article 24(5) de cette loi. De plus, la Cour a estimé que la réunion du ZCTU ne constituait pas une réunion publique, comme défini à l'article 2 de ce texte. La Haute Cour a donc estimé que la police n'avait pas le droit de suivre la réunion et a publié un décret interdisant à la police de participer ou d'assister à la réunion du conseil exécutif du ZCTU devant avoir lieu le vendredi 12 avril 2002 et ainsi qu'à toute réunion ultérieure semblable.*
828. *Le comité rappelle que, «en dehors des perquisitions sur mandat judiciaire, l'intrusion de la force publique dans les locaux syndicaux constitue une grave et injustifiable ingérence dans les activités syndicales» [voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, quatrième édition, 1996, paragr. 176], et que «l'inviolabilité des locaux syndicaux a comme corollaire indispensable que les autorités publiques ne peuvent exiger de pénétrer dans ces locaux sans l'autorisation préalable des occupants ou sans être en possession d'un mandat judiciaire les y autorisant». [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 175.] Le comité rappelle que le respect des principes de la liberté syndicale suppose que les autorités publiques fassent preuve d'une grande retenue en ce qui concerne toute intervention dans les affaires internes des syndicats. [Voir **Recueil**, op. cit., paragr. 761.]*
829. *Le comité demande au gouvernement de garantir que les principes de non-ingérence des autorités dans les réunions et affaires internes des syndicats sont respectés et d'appliquer le décret de la Haute Cour du Zimbabwe afin d'éviter à l'avenir toute intervention des forces de police dans les réunions syndicales.*
830. *Le comité note avec une profonde préoccupation les allégations du plaignant concernant l'intention des autorités d'annuler l'enregistrement du ZCTU et leur attitude vis-à-vis des syndicalistes avant et pendant la campagne électorale. Il observe que le gouvernement n'a formulé aucune observation à cet égard. Le comité prie instamment le gouvernement de s'abstenir de toute mesure en la matière.*

## Recommandations du comité

831. *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a) *Le comité rappelle au gouvernement qu'en dehors des perquisitions effectuées sur mandat judiciaire l'intrusion de la force publique dans les locaux syndicaux constitue une grave et injustifiable ingérence dans les activités syndicales, et que le respect des principes de la liberté syndicale suppose que les autorités publiques fassent preuve d'une grande retenue en ce qui concerne toute intervention dans les affaires internes des syndicats.*
- b) *Le comité demande au gouvernement de garantir que les principes de non-ingérence des autorités dans les réunions et affaires internes des syndicats soient respectés et d'appliquer le décret de la Haute Cour du Zimbabwe afin d'éviter à l'avenir toute intervention des forces de police dans les réunions syndicales.*
- c) *Le comité note avec une profonde préoccupation les allégations du plaignant concernant l'intention des autorités d'annuler l'enregistrement du ZCTU et leur attitude vis-à-vis des syndicalistes avant et pendant la campagne électorale et prie instamment le gouvernement de s'abstenir de toute mesure en la matière.*

Genève, le 15 novembre 2002.

(Signé) Paul van der Heijden,  
Président.

*Points appelant une décision:*

paragraphe 174;	paragraphe 534;
paragraphe 184;	paragraphe 548;
paragraphe 193;	paragraphe 566;
paragraphe 216;	paragraphe 652;
paragraphe 281;	paragraphe 687;
paragraphe 298;	paragraphe 697;
paragraphe 315;	paragraphe 706;
paragraphe 356;	paragraphe 721;
paragraphe 384;	paragraphe 739;
paragraphe 399;	paragraphe 764;
paragraphe 417;	paragraphe 778;
paragraphe 447;	paragraphe 798;
paragraphe 479;	paragraphe 817;
paragraphe 492;	paragraphe 831.
paragraphe 511;	