



SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Autres questions**b) Rapport intérimaire du Comité conjoint
OIT/UNESCO d'experts sur l'application
des recommandations concernant
le personnel enseignant: allégations
présentées par des organisations
d'enseignants**

1. Lors de ses 288^e et 289^e sessions (novembre 2003 et mars 2004), le Conseil d'administration a pris note respectivement des premiers résultats (allégations reçues d'organisations d'enseignants concernant la non-observation des dispositions des recommandations) et du rapport de la huitième session (2003) du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant (CEART)¹. A la demande du Conseil d'administration, le rapport a été transmis à la Conférence internationale du Travail à sa 92^e session (juin 2004), où il a été examiné par la Commission de l'application des normes. La Conférence a approuvé le rapport de la commission, qui prenait note du rapport du comité conjoint.
2. Les méthodes de travail du comité conjoint, adoptées dans le cadre de l'élargissement de son mandat approuvé par le Conseil d'administration lors de sa 276^e session (novembre 1999), prévoient une procédure accélérée pour examiner en temps voulu les allégations provenant des organisations d'enseignants sur la non-observation des dispositions des recommandations OIT/UNESCO:

19. *Rapports intérimaires.* Conformément aux décisions précédentes du Conseil d'administration du BIT et du Conseil exécutif de l'UNESCO (154EX/Décision 4.4., paragraphe 5 de l'UNESCO et GB.271/11/2, paragraphe 56 de l'OIT), dans le cas où le projet définitif d'un rapport concernant une allégation reçue depuis la fin de la dernière session est préparé plus d'un an avant la date prévue pour la réunion plénière suivante du comité conjoint, le groupe de travail du comité conjoint qui a établi le rapport est autorisé à le transmettre, en tant que rapport du comité conjoint, pour examen par le Conseil d'administration du BIT et

¹ CEART/8/2003/11, dont il est rendu compte dans les documents GB.288/LILS/10/1 et GB.288/STM/3 pour l'examen des allégations présentées par les organisations d'enseignants sur la non-observation des recommandations concernant les enseignants et dans les documents GB.289/LILS/6/1 et GB.289/STM/4 pour le rapport complet du comité conjoint.

par le Conseil exécutif de l'UNESCO, à condition qu'il ait été approuvé par le comité conjoint.

Le comité conjoint estimait être ainsi mieux en mesure d'aider les gouvernements et les organisations d'enseignants à trouver des solutions aux problèmes soulevés, et ce en temps plus opportun qu'il n'était possible en intervenant seulement tous les trois ans, l'intervalle normal entre ses sessions.

3. Conformément à cette procédure, le groupe de travail sur les allégations du comité conjoint a terminé l'examen des faits nouveaux relatifs à une allégation soumise par le Syndicat japonais des enseignants et personnel de l'éducation (ZENKYO) sur la non-observation de certaines dispositions de la recommandation OIT/UNESCO au Japon. L'allégation avait tout d'abord été examinée au cours de la session de 2003 parmi les documents mentionnés ci-dessus. A cette époque, le comité conjoint avait recommandé au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO de prendre note de la situation telle qu'elle était décrite dans son rapport; de communiquer ses conclusions au gouvernement du Japon et au ZENKYO, en priant les parties d'engager le dialogue en vue d'aborder de manière constructive les points de non-respect de la recommandation; et de prier le gouvernement et le ZENKYO de tenir le comité conjoint informé des faits nouveaux concernant ces problèmes et d'examiner ces informations en temps voulu, conformément aux procédures en vigueur.
4. Le gouvernement du Japon et le ZENKYO ont communiqué d'autres informations relatives à la situation examinée en 2003, comme l'avait recommandé le comité conjoint. Le rapport du groupe de travail sur les allégations du comité conjoint qui comprend l'examen de cette information et des recommandations a été approuvé par le comité conjoint en réunion plénière, conformément au mandat susmentionné. En conséquence, le rapport ci-joint est soumis au Conseil d'administration pour examen. Le rapport sera également soumis au Conseil exécutif de l'UNESCO.
5. *La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail voudra sans doute recommander au Conseil d'administration:*
 - a) *de prendre note du rapport intérimaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant relatif à une allégation de non-observation au Japon de certaines dispositions de la recommandation OIT/UNESCO, 1966;*
 - b) *d'autoriser le Directeur général à communiquer le rapport au gouvernement du Japon et au Syndicat japonais des enseignants et personnel de l'éducation (ZENKYO), et à les inviter à prendre les mesures requises pour donner suite aux recommandations figurant dans le rapport.*

Genève, le 3 octobre 2005.

Point appelant une décision: paragraphe 5.

Annexe

Organisation internationale du Travail

Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture

Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant

Genève, septembre 2005

**Rapport intérimaire sur les allégations reçues
des organisations d'enseignants sur la non-application
des Recommandations de 1966 et 1997
concernant le personnel enseignant**



OIT – Genève



UNESCO – Paris

Examen détaillé de l'allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO)

Historique

1. Les détails relatifs à l'allégation ci-dessus figurent dans le rapport du comité conjoint, à sa huitième session en 2003¹.
2. Le comité conjoint a, dans ce rapport, noté l'existence d'un désaccord entre le Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) et le ministère de l'Education, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie («le ministère») concernant une quantité de détails factuels, qu'il n'est pas en mesure de trancher.
3. Toutefois, le comité conjoint a retenu deux questions fondamentales qui ont été soulevées entre les parties. Ces questions visent les nouveaux systèmes élaborés au Japon. La première porte sur le traitement des enseignants jugés incompetents, la seconde sur la façon de récompenser ceux qui ont fait preuve d'excellence dans leur travail, au moyen de promotions spéciales et d'avantages financiers directs.
4. Dans son rapport, le comité conjoint a fait observer que, quoi qu'il en soit, les systèmes en question ont été conçus sans recours au mécanisme approprié de consultations entre ZENKYO et le ministère, voire les autorités de l'emploi, comme le prévoit la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant.
5. Concernant la **compétence des enseignants**, le comité conjoint a pris note des éléments essentiels du nouveau système proposé et exprimé l'avis qu'ils ne respectent pas, à divers égards mentionnés dans le rapport, les normes de la recommandation – en particulier les paragraphes 45, 46, 50 et 64. Il ne saurait admettre la proposition du gouvernement, selon laquelle il s'agit simplement d'une question d'administration et de gestion locale, échappant à l'application de la recommandation. Le comité conjoint, pour les raisons qu'il a exposées, a recommandé de réexaminer le système, en vue d'aligner ses dispositions sur la recommandation.
6. Le comité conjoint a en outre estimé que le système **d'évaluation du mérite** n'a pas été manifestement élaboré conformément aux paragraphes 64 et 124 de la recommandation, nonobstant l'affirmation du gouvernement que cette question relevait également de l'administration et la gestion auxquelles la recommandation ne s'applique pas. Il a notamment attiré l'attention sur l'absence de consultation préalable, les évaluations subjectives, le manque de transparence et d'équité dans le procédé et la privation des droits spécifiques de réexamen ou de recours.
7. Dans ces circonstances, le comité conjoint a recommandé que le gouvernement et ZENKYO engagent le dialogue en vue d'aborder les points pertinents de manière constructive.

¹ Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, huitième session, Paris, 15-19 sept. 2003 (annexe 2A. Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO), CEART/8/2003/11).

Faits nouveaux

8. Depuis son rapport en 2003, le comité conjoint a reçu de nouvelles communications de la part tant de ZENKYO (mai 2004 et janvier 2005) que du ministère au nom du gouvernement du Japon (mars 2005).
9. Il ressort de ces communications qu'à l'échelon national une rencontre a eu lieu le 31 mars 2004 entre le ministère et des représentants de ZENKYO, qui ont échangé leurs vues sur les deux questions précises respectivement de la compétence et de l'évaluation des enseignants. Toutefois, alors que les parties méritent des félicitations pour avoir pris cette première et importante initiative, rien n'indique que cet échange ait apporté un changement notable dans les systèmes en cause. Ces derniers seraient désormais largement appliqués dans toutes les préfectures.
10. A l'échelle des préfectures, les responsables de ZENKYO, aux plans tant national que local, auraient engagé un dialogue social avec les superintendants des bureaux de l'éducation, dans différentes préfectures, au sujet des conclusions et recommandations ci-dessous du comité conjoint, ainsi que du maintien des systèmes en vigueur. ZENKYO indique que, dans quelques préfectures, des mesures ont été prises pour atténuer ou supprimer les définitions de l'incompétence jugées arbitraires, ou rendre le système plus transparent et permettre aux enseignants de présenter des observations, mais dans d'autres les mesures arbitraires persistent. En fait, la définition de l'incompétence et l'application des systèmes d'évaluation diffèrent largement d'une préfecture à l'autre, soulevant des questions d'égalité de traitement; le ministère devrait par conséquent prendre des mesures pour permettre à toutes les préfectures d'appliquer effectivement les recommandations du comité conjoint. De plus, à une exception près, les mesures prises par les différentes préfectures pour évaluer les perspectives d'un système de récompense du mérite et l'appliquer ont été prises sans consultation préalable des enseignants, contrairement à la disposition (paragraphe 124) de la recommandation et aux recommandations du comité conjoint.
11. Le ministère a attiré l'attention du comité conjoint sur l'issue d'un procès intenté par un enseignant, dont l'aptitude a été jugée insuffisante, qui repose sur l'absence alléguée d'une procédure régulière, telle que prescrite par la recommandation. Le demandeur a été débouté au motif que l'obligation de suivre une formation pour s'améliorer ne porte pas atteinte à sa situation ou son traitement et ne constitue pas une irrégularité de procédure. La décision finale, telle que communiquée au comité conjoint, dispose en substance ce qui suit:

En outre, bien que les enseignants aient pu être mécontents de ne pas bénéficier d'une possibilité de contester une appréciation de la qualité et de la compétence, il conviendrait de concevoir un système qui le permette en fonction de la nature des points soulevés. En l'occurrence, l'obligation de suivre une formation n'est pas d'emblée jugée comme étant une procédure illégale.

12. Le ministère fait valoir que:

L'issue de ce procès atteste que les autorités judiciaires du Japon ont reconnu que le système de gestion du personnel, concernant des enseignants incompetents, conçu par le bureau de l'éducation de la région urbaine de Tokyo, a été appliqué comme il convient dans le respect de la légalité; elle prouve également le bien-fondé dudit système dans le cas des enseignants incompetents, dont le ministère a fait part au BIT.

Conclusions

13. Le comité conjoint part du principe que les traductions ci-dessus expriment fidèlement, en anglais, le texte original quant au fond. Il ne saurait approuver l'interprétation que cherche à donner le ministère à la décision de la Cour suprême. Cette décision reconnaît simplement que la recommandation ne vise pas à conférer une protection juridique contraignante aux parties à un contrat d'emploi et que, l'obligation de suivre une formation au titre des devoirs attachés à la fonction ne portant nulle atteinte à la protection juridique découlant du contrat de service, la procédure n'est pas illégale. Tel est le sens de la décision.
14. Il est certain que la décision de la cour reconnaît la nécessité (ou à tout le moins le bien-fondé) d'élaborer des systèmes qui permettent aux enseignants d'être informés des résultats des évaluations et de former un recours – conformément aux paragraphes 50 et 64 de la recommandation –, éléments déjà reconnus par le comité conjoint.
15. Le comité conjoint fait observer que le gouvernement s'en tient en fait à l'argument que les systèmes en question, relevant de l'administration et la gestion locales, échappent à l'application de la recommandation. Le comité conjoint ne saurait admettre cette assertion pour les motifs déjà exprimés dans son rapport précédent. Les dispositions de la recommandation qu'il a fait valoir sont parfaitement claires et explicites.
16. En outre, le comité conjoint se permet de souligner que ses analyses antérieures de la situation visent non pas les questions restrictives de protection juridique, mais la nécessité de respecter les normes internationales en vigueur concernant le personnel enseignant et l'importance, dans l'évolution du système éducatif, d'un véritable dialogue social.
17. Le comité conjoint prend note que la toute dernière réponse du gouvernement n'aborde pas l'affirmation de ZENKYO que les questions fondamentales liées à l'établissement et l'application d'un système de récompense du mérite demeurent en grande partie irrésolues.
18. Le comité conjoint souligne que la recommandation envisage que les parties procèdent aux consultations dans un esprit de coopération. Dans un système décentralisé, tel qu'au Japon, ces procédés doivent avoir lieu à l'échelon où les procédures et méthodes administratives appropriées sont effectivement établies et appliquées. Le processus serait assurément facilité si le gouvernement consentait à indiquer comment adopter et appliquer de façon cohérente les procédures et méthodes pertinentes pour l'ensemble du personnel enseignant. Comme il ressort du paragraphe 10 ci-dessus, il semble que de modestes progrès ont été réalisés quant à la résolution de certains problèmes à l'échelon des préfectures, mais il reste manifestement beaucoup à faire. Le comité conjoint fait observer que, si la recommandation ne vise pas à dessaisir l'autorité de gestion des derniers points opposant les parties, elle n'envisage pas moins la nécessité pour les organisations d'enseignants de s'associer à l'élaboration des procédures administratives pertinentes, ainsi que des possibilités de divulguer les résultats des évaluations, conformément à ses dispositions (notamment paragraphes 49 et 124). A ce jour, il semble que cela ne se soit produit que de façon très restreinte.

Recommandations

19. Le comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO:
 - a) de prendre note de la situation telle que décrite ci-dessus;

- b) de communiquer les conclusions qui précèdent au gouvernement du Japon et à ZENKYO en priant les parties de se fonder sur le dialogue déjà établi pour s'engager dans un franc débat, à l'échelon national et, en particulier, à celui des préfectures, aux fins d'aborder et de tenter de résoudre les questions énoncées dans le rapport de la huitième session du comité conjoint, d'une façon mutuellement satisfaisante;
- c) de prier le gouvernement et ZENKYO de tenir le comité conjoint informé des faits nouveaux concernant les problèmes et d'examiner ces informations en temps voulu, conformément aux procédures en vigueur.