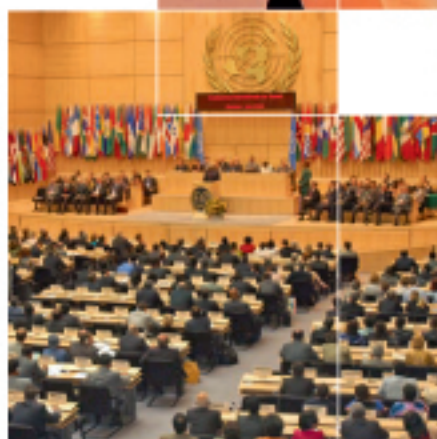




Bureau
international
du Travail
Genève



Bernard
GERNIGON



Relations de travail dans le secteur public

Document de travail n° 2

Département
des normes
internationales
du travail

DÉPARTEMENT DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Document de travail n° 2

Relations de travail dans le secteur public

Bernard Gernigon

Les documents de travail sont des documents préliminaires
distribués pour stimuler la discussion et l'analyse critique

Organisation internationale du Travail

Genève

2007

Copyright © Organisation internationale du Travail 2007

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée à Publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 978-92-2-220231-7

Première édition 2007

ILO Cataloguing in Publication Data

Gernigon, Bernard

Relations de travail dans le secteur public: Document de travail/Bernard Gernigon; Organisation internationale du Travail, Département des normes internationales du travail. – Genève: OIT, 2007
1 v. (Document de travail n° 2)

International Labour Office

Secteur public/relations de travail/négociation collective/consultation mixte/droits syndicaux/droit de grève/
normes internationales du travail/législation du travail/commentaire/pays développés/pays en développement

03.04.7

Egalement disponible en anglais: *Labour relations in the public and para-public sector. Working paper No. 2* (ISBN 978-92-2-120231-8), Genève, 2007

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courrier électronique: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

	<i>Page</i>
1. Introduction.....	1
La notion de service public.....	1
Relations de travail et secteur public.....	1
Fonction publique.....	1
Entreprises publiques.....	3
2. Les normes et principes de l’OIT.....	4
Reconnaissance du droit syndical aux travailleurs du secteur public: la convention n° 87.....	4
Promotion de la négociation collective et applicabilité de la convention n° 98 au secteur public.....	8
Les conventions collectives: la recommandation n° 91.....	9
Le règlement des différends (conciliation et arbitrage volontaire): la recommandation n° 92.....	9
Détermination des conditions d’emploi dans la fonction publique: la convention n° 151 et la recommandation n° 159.....	9
La négociation collective: la convention n° 154 et la recommandation n° 163.....	14
Principes du Comité de la liberté syndicale concernant la négociation collective dans le secteur public.....	16
Fondements juridiques du droit de négociation collective.....	16
Catégories de personnel devant bénéficier du droit de négociation collective.....	17
Représentation des travailleurs dans le processus de négociation collective.....	18
Sujets couverts par la négociation collective.....	18
Intervention des autorités publiques dans le processus de négociation collective.....	19
Eventuel suivi législatif des résultats de la négociation collective.....	21
Le droit de grève: position de la commission d’experts et principes du Comité de la liberté syndicale.....	21
Catégories d’agents publics pouvant être privées du droit de grève.....	21
Travailleurs des services essentiels.....	22
Garanties compensatoires au déni du droit de grève.....	23
Service minimum.....	24
Réquisitions et embauche de travailleurs pendant la grève.....	25
3. Autres normes internationales.....	26
Normes adoptées dans le cadre des Nations Unies.....	26
Normes régionales.....	26
Amériques (OEA, MERCOSUR, ALENA).....	26
Europe (Conseil de l’Europe, Union européenne).....	27

	<i>Page</i>
4. Situations nationales.....	30
Afrique du Sud	30
Argentine.....	35
Canada.....	39
Espagne	48
Etats-Unis.....	52
Finlande.....	60
France.....	63
Japon	69
Nouvelle-Zélande.....	73
Philippines.....	77
Royaume-Uni	81
Sénégal	84
5. Grandes tendances des relations de travail dans le secteur public	89
Une évolution vers de nouvelles méthodes d'administration.....	89
Un poids toujours important du mouvement syndical.....	90
Une évolution vers la codétermination des conditions de travail.....	90
Des limites à la codétermination des conditions de travail	92
Domaines couverts.....	92
Procédures.....	93
Identification des parties	93
Effets juridiques.....	94
Différends du travail et grèves: des questions encore controversées	94
Remarques finales	98
Bibliographie.....	99

1. Introduction

La notion de service public

Il est souvent admis que la notion de service public comprend, d'une part, la fonction publique constituée des administrations de l'Etat et de celle des entités publiques territoriales (à l'échelon régional et local) et, d'autre part, les entreprises publiques, dont la totalité ou une partie du capital est détenue par l'Etat ou les entités publiques territoriales. La distinction entre ces deux secteurs (fonction publique et entreprises publiques) est cependant parfois matérialisée par deux vocables différents: secteur public et secteur parapublic.

La tâche visant à déterminer comment la fonction publique et les entreprises publiques sont définies à l'échelon national est extrêmement complexe puisque les définitions varient considérablement d'un pays à l'autre et sont, la plupart du temps, formulées en termes généraux, ce qui fait que leur portée exacte est incertaine.

Sur le plan international, la Classification internationale type par industrie de toutes les branches d'activité publiée par les Nations Unies comprend une catégorie appelée «Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire». Cette catégorie comprend l'exercice de fonctions administratives basées sur des mesures exécutives et législatives par des ministères ou par d'autres organismes ou organes administratifs aux niveaux central, régional et local.

En revanche, cette classification ne comporte pas de référence générale aux entreprises publiques puisque l'activité de celles-ci peut couvrir un ou plusieurs secteurs d'activité entrant dans la classification. Enfin, certains secteurs d'activité qui peuvent être gérés par des organismes publics ou privés font l'objet d'une catégorie spéciale, comme par exemple la santé ou l'éducation.

D'une manière générale, aux fins de la présente étude, la notion de secteur public sera entendue dans son acception la plus large, c'est-à-dire qu'elle recouvrira toutes les administrations publiques, quel que soit leur échelon, et les entreprises détenues en tout ou partie par des entités publiques, quel que soit leur échelon.

Relations de travail et secteur public

Une distinction doit être opérée ici encore entre la fonction publique proprement dite et les entreprises publiques.

Fonction publique

Parmi les divers critères utilisés pour définir le personnel de la fonction publique visé par les dispositions relatives aux relations professionnelles figurent le caractère permanent ou non de la nomination et la nature du travail accompli.

Caractère permanent du poste

Dans un certain nombre de pays (notamment ceux de tradition juridique française), la législation en matière de relations professionnelles régissant la fonction publique est applicable aux personnes nommées à un poste permanent dans la fonction publique. Ces personnes sont couvertes par un statut de la fonction publique. Cette distinction faite sur la

base du caractère permanent ou non du poste sert donc essentiellement à distinguer les cas auxquels on applique les règles régissant la fonction publique de ceux auxquels on applique la législation générale applicable à l'ensemble des travailleurs. En réalité, la pratique est plus complexe car les fonctions qui impliquent une participation permanente et effective au service public sont parfois exercées par des personnes employées sous contrat à durée déterminée. Ce sont alors des contrats qui, malgré leur durée limitée, revêtent un caractère administratif auquel s'applique le droit public plutôt que le droit privé.

Il en résulte parfois que la ligne de démarcation entre les agents de la fonction publique assujettis aux règles spéciales concernant les relations professionnelles dans la fonction publique et ceux qui sont régis par la loi générale applicable au secteur privé demeure assez imprécise.

Nature du travail accompli

Parfois, la distinction entre le personnel de la fonction publique assujetti à un régime spécial et le personnel assujetti à la législation générale dépend de la nature du travail accompli et se reflète souvent dans la définition des différentes catégories de personnel. L'exemple le plus manifeste de ce système est celui de l'Allemagne où l'on établit une distinction entre les fonctionnaires (*Beamte*), les employés (*Angestellte*) et les ouvriers (*Arbeiter*) de la fonction publique. Seul le premier groupe est soumis à des règles statutaires fixant expressément les conditions d'emploi, tandis que les deux autres catégories sont régies par des règles générales concernant les relations de travail dans le secteur privé. Toutefois, les trois catégories sont couvertes par la législation concernant la participation, par le truchement des conseils de personnel, aux décisions affectant les agents de la fonction publique.

Exclusions de certaines catégories de la législation couvrant la fonction publique

Certaines catégories de travailleurs sont parfois expressément exclues de l'application de la législation couvrant la fonction publique: il peut en être ainsi des personnes exerçant des fonctions législatives, exécutives ou judiciaires, telles que les membres du parlement, les ministres ou les magistrats. Dans plusieurs pays, le personnel occupant des postes de direction, de confiance ou de contrôle est aussi exclu du champ d'application de la législation régissant les relations professionnelles dans la fonction publique. Il en est ainsi notamment au Canada et aux Etats-Unis, où le personnel de direction et le personnel ayant des fonctions de contrôle sont exclus des dispositions concernant l'accréditation des unités de négociation et les droits exclusifs de représentation. Au Canada, la loi des relations de travail dans la fonction publique¹ n'inclut pas dans la définition des fonctionnaires les personnes nommées par le gouverneur en Conseil en vertu d'une loi fédérale à un poste prévu par cette loi ni les personnes occupant un poste de direction et de confiance ou employées par la Commission des relations de travail dans la fonction publique. De même ne sont pas considérées comme fonctionnaires au sens de cette loi les personnes employées par le Service canadien du renseignement de sécurité et n'exerçant pas des fonctions de commis et de secrétaire.

Aux Etats-Unis, ne sont pas inclus dans la définition d'employés de l'Etat fédéral les agents occupant des postes de direction ou des fonctions de contrôle. Sont considérés comme occupant des postes de direction les individus employés par une administration dans une position dont les tâches et responsabilités lui demandent ou l'autorisent à formuler, déterminer ou influencer les politiques de l'administration en question. Les

¹ Loi sanctionnée le 7 novembre 2003 (2003, chap. 22, art. 2).

agents occupant des fonctions de contrôle sont ceux qui sont habilités, dans l'intérêt de l'administration, à recruter, diriger, assigner, promouvoir, récompenser, transférer, mettre en congé, mettre à pied, réemployer, suspendre, punir ou congédier des agents ou sont chargés de faire droit à leurs réclamations ou de recommander telle ou telle mesure, lorsque l'exercice de ces fonctions n'est pas une question de pure routine ou ne relève pas simplement du travail de bureau mais implique l'exercice d'un jugement indépendant². Bien que les agents occupant des postes de confiance ne soient pas expressément exclus, l'administration compétente a décidé qu'il vaudrait mieux que les employés qui exercent des tâches de confiance auprès de personnes qui formulent et mettent en œuvre les politiques de gestion dans le domaine des relations professionnelles soient exclus des unités de négociations.

Il ressort de tout ce qui précède que la définition du champ d'application de règles spéciales régissant les relations professionnelles dans la fonction publique varie d'un pays à l'autre, eu égard aux administrations, services et organismes qui occupent les agents de la fonction publique, d'une part, et eu égard aux personnes visées par ces règles, d'autre part.

En ce qui concerne l'administration régionale, provinciale et locale, on se retrouve aussi en présence de systèmes très variés. Dans certains pays à tradition centralisatrice, un seul et même régime s'applique à ces administrations et à l'administration centrale. Dans d'autres pays à système fédéral ou confédéral ou tout simplement plus décentralisé, des régimes distincts les uns des autres sont adoptés, mais il peut être parfois difficile de déterminer quelles sont les règles applicables aux personnels de certaines de ces unités.

Entreprises publiques

En revanche, certaines institutions ou services déterminés sont exclus du champ d'application du statut régissant la fonction publique. Les entreprises publiques à caractère industriel, commercial, agricole ou de type analogue ne sont généralement pas régies par les dispositions relatives à la fonction publique et, dans certains cas, en sont expressément exclues. Ces entreprises qui, dans la pratique fonctionnent souvent comme des entreprises du secteur privé sont la plupart du temps régies par la législation générale en matière de relations professionnelles, encore qu'elles soient parfois couvertes par des statuts spéciaux comme c'est souvent le cas dans les pays de tradition juridique française. Le nombre de ces statuts spéciaux a toutefois une tendance marquée à décliner avec le phénomène croissant de privatisation totale ou partielle des entreprises en question.

² Federal Service Labor Management Relations Act, paragr. 7103.

2. Les normes et principes de l'OIT

Dès 1919, l'Organisation internationale du Travail a incorporé le principe de la liberté syndicale dans sa Constitution comme un des objectifs de son programme d'action. Le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles inclut l'affirmation du principe de la «liberté d'association syndicale» parmi les objectifs de l'Organisation. De même, l'article 427 de cet instrument, relatif aux principes généraux, proclame «le droit d'association à toutes fins qui ne soient pas contraires aux lois tant pour les ouvriers que pour les patrons». En 1944, la Déclaration de Philadelphie, annexée à la Constitution de l'OIT, affirme, comme l'un des principes fondamentaux sur lesquels se fonde l'Organisation, que la liberté d'expression et d'association est essentielle pour un progrès soutenu. Cette Déclaration reconnaît en outre l'obligation solennelle de l'Organisation de développer l'exécution de programmes qui permettent, entre autres choses, d'obtenir la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Tous ces principes énoncés dans la Constitution doivent être respectés par chaque Etat Membre de l'Organisation.

Reconnaissance du droit syndical aux travailleurs du secteur public: la convention n° 87 ¹

Lorsqu'en 1948 la Conférence internationale du Travail a adopté à une écrasante majorité la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, elle a reconnu le droit syndical tant aux travailleurs du secteur privé qu'à ceux du secteur public. C'est ainsi que l'article 2 de la convention énonce le principe selon lequel «les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer les organisations de leur choix...».

Le compte rendu de 1947 sur la liberté d'association indiquait, à propos de cet article, que, pour ne laisser subsister aucun doute quant à sa signification réelle, il était entendu que le rapport de la commission soulignerait le fait que la liberté syndicale devrait être garantie non seulement aux employeurs et aux travailleurs de l'industrie privée, mais aussi aux fonctionnaires, et cela sans distinction ou discrimination d'aucune nature quant à l'occupation, au sexe, à la couleur, à la race, aux croyances, à la nationalité et à l'opinion politique.

Pour cette raison, le rapport que le BIT a préparé sur la législation et la pratique en la matière prévoyait que le champ d'application du nouvel instrument couvrirait les fonctionnaires et les employés publics:

... la garantie du droit d'organisation doit s'appliquer à tous les employeurs et travailleurs publics ou privés donc aussi aux fonctionnaires, aux agents des services publics et travailleurs des industries nationalisées. Il a semblé en effet qu'il ne serait inéquitable d'établir, au point de vue de la liberté syndicale, une distinction entre salariés de l'industrie privée et agents des services publics, puisque les uns et les autres doivent être en mesure d'assurer par l'organisation la défense de leurs intérêts. Toutefois, la reconnaissance du droit syndical des agents publics ne préjuge en rien la question du droit de grève des fonctionnaires...².

¹ Au 31 mai 2007, la convention n° 87 avait été ratifiée par 147 pays.

² OIT: *Liberté d'association et relations industrielles*, rapport VII, Conférence internationale du Travail, 30^e session, Genève, 1947, p. 112.

Toutefois, ce principe général devait donner lieu à des réserves et, au cours de la discussion du projet de texte par la Conférence, il fut décidé d'insérer un nouvel article permettant aux gouvernements de déterminer dans quelle mesure les garanties prévues par la convention s'appliqueraient aux membres de la police et aux forces armées. On fit valoir, en effet, qu'une telle exception était nécessaire, étant donné que la plupart des Etats Membres ne seraient pas en mesure de ratifier une convention aux termes de laquelle la liberté syndicale serait accordée sans réserve aux membres des forces armées et de police, puisqu'il incombe aux gouvernements de défendre la loi et de maintenir l'ordre public.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a été amenée à se prononcer sur la portée de cette reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires. Elle a ainsi relevé, dans sa plus récente étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective, qu'étant donné le libellé très large de l'article 2 de la convention n° 87 tous les agents de la fonction publique doivent avoir le droit de constituer des organisations professionnelles, qu'ils s'occupent de l'administration de l'Etat à l'échelon central, régional ou local, ou qu'ils soient des agents d'organismes assurant d'importants services publics ou travaillant dans des entreprises de caractère économique appartenant à l'Etat. Toutefois, l'examen des différentes législations nationales montre que les termes utilisés pour désigner les agents publics varient beaucoup: des expressions identiques dans différentes législations ne couvrent pas nécessairement les mêmes personnes et certaines législations nationales établissent elles-mêmes des distinctions quant au statut et aux droits des différentes catégories d'agents publics. Selon la commission, tous les travailleurs de cette catégorie sont couverts par la convention, quels que soient les termes utilisés³.

Lorsque la législation reconnaît le droit d'association aux agents de l'Etat, il n'en résulte toutefois pas nécessairement que ceux-ci jouissent de ce droit dans le but de défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Dans ce cas, la commission d'experts a souligné l'importance qu'elle attache à ce que la législation reconnaisse clairement aux fonctionnaires le droit de s'associer non seulement à des fins culturelles et sociales, mais également afin de promouvoir et de défendre leurs intérêts professionnels et économiques⁴. De même, le Comité de la liberté syndicale a estimé que le refus de reconnaître aux travailleurs du secteur public le droit qu'ont les travailleurs du secteur privé de constituer des syndicats – ce qui a pour résultat de priver leurs associations des avantages et privilèges attachés aux syndicats proprement dits – implique, dans le cas des travailleurs employés par le gouvernement et leurs organisations, une discrimination par rapport aux travailleurs du secteur privé et à leurs organisations. Une telle situation pose, selon le comité, la question de la compatibilité de ces distinctions avec l'article 2 de la convention n° 87 en vertu duquel les travailleurs, «sans distinction d'aucune sorte», ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix et celui de s'y affilier⁵.

La commission d'experts a également signalé des cas de restrictions en matière d'affiliation des fonctionnaires aux syndicats ou encore en matière d'activités des organisations. Ainsi, le droit de libre élection des fonctionnaires publics peut être limité

³ OIT: *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble de la Commission sur la liberté syndicale et la négociation collective, Conférence internationale du Travail, rapport III (partie 4B), 81^e session, Genève, 1994, paragr. 49.

⁴ *Ibid.*, étude d'ensemble, paragr. 52.

⁵ OIT: *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006, paragr. 222.

quand la législation leur interdit de créer des syndicats mixtes, c'est-à-dire des organisations qui regroupent des travailleurs d'autres secteurs, ou de s'affilier à ces syndicats. Les dispositions de ce genre ont souvent pour but de prévenir toute forme d'engagement politique de la part des syndiqués du secteur public ou de les dissuader de recourir à la grève. De l'avis de la commission, on peut admettre que les organisations de base des fonctionnaires soient limitées à cette catégorie de travailleurs, mais à une double condition: premièrement, qu'il ne soit pas prévu simultanément que ces organisations de base doivent se limiter aux agents d'un ministère, d'un département ou d'un service particulier et, deuxièmement, qu'elles puissent librement s'affilier aux fédérations et confédérations de leur choix, tout comme celles du secteur privé. En revanche, les dispositions prévoyant l'obligation de créer des organisations distinctes pour chaque catégorie de fonctionnaires sont incompatibles avec le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier⁶.

En ce qui concerne les forces armées et la police, la commission d'experts a relevé que ce sont les seules exceptions autorisées par la convention n° 87 (article 9), exceptions qui se justifient par les responsabilités des personnes concernées en matière de maintien de la sécurité externe et interne de l'Etat. Bien que l'article 9 de la convention n° 87 soit tout à fait explicite, il n'est pas toujours facile de déterminer dans la pratique si des travailleurs sont des militaires ou des policiers, ou simplement des civils travaillant dans les installations militaires ou occupant un emploi au service de l'armée et qui devraient avoir le droit de constituer des syndicats. De l'avis de la commission, l'article 9 de la convention ne prévoyant que des exceptions au principe général, les travailleurs devraient en cas de doute être considérés comme des civils. Le Comité de la liberté syndicale a fait sienne l'opinion ainsi exprimée par la commission d'experts et a estimé que les membres des forces armées qui pourraient être exclus de l'application de la convention devraient être définis de façon restrictive⁷. Plus précisément, dans les cas qui lui ont été soumis à cet égard, le comité a estimé que le droit syndical devait être reconnu au personnel civil des forces armées, aux pompiers, au personnel des établissements pénitentiaires et aux fonctionnaires des douanes, catégories dont les fonctions sont parfois assimilées à l'armée ou à la police⁸.

Saisi de plaintes concernant d'autres catégories de personnel du secteur public, le Comité de la liberté syndicale a également considéré que les travailleurs des administrations locales, les inspecteurs du travail, les enseignants, le personnel local des ambassades, les travailleurs portuaires et le personnel hospitalier devraient bénéficier du droit syndical⁹.

En relevant que certains pays établissent une distinction entre le personnel et la direction de l'administration publique pour limiter le droit syndical des hauts fonctionnaires qui occupent des postes de confiance et assument des responsabilités de direction et le contrôle, la commission d'experts a estimé qu'interdire à ces agents publics le droit de s'affilier à des syndicats représentant les autres travailleurs n'est pas nécessairement incompatible avec la liberté syndicale, mais à deux conditions: ils doivent avoir le droit de créer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts, et la législation doit limiter cette catégorie aux personnes exerçant de hautes responsabilités de

⁶ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 86.

⁷ *Recueil, op. cit.*, paragr. 223.

⁸ *Ibid.*, paragr. 227 à 233.

⁹ *Ibid.*, paragr. 230, 234 à 238, 244 et 246.

direction ou de définition des politiques¹⁰. Pour sa part, le Comité de la liberté syndicale a formulé les mêmes considérations que la commission d'experts¹¹ et a considéré, dans un principe qui s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public, que le mot «dirigeants» devrait se limiter aux seules personnes qui représentent effectivement les intérêts des employeurs¹². A cet égard, le comité a précisé qu'une interprétation trop large de la notion de «poste de confiance» permettant de priver les travailleurs de leur droit de se syndiquer «peut restreindre gravement l'exercice des droits syndicaux et que 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»¹³.

Dans un principe relatif à des cas du secteur public, le comité a estimé, en ce qui concerne les personnes exerçant des fonctions de responsabilité ou de décision, que, s'il peut être interdit aux agents de la fonction publique de s'affilier à des syndicats qui représentent d'autres travailleurs, ces restrictions devraient être strictement limitées à cette catégorie de travailleurs et que les intéressés devraient être autorisés à créer leurs propres organisations¹⁴.

Les travaux préliminaires à l'adoption de la convention n° 87 indiquent clairement que «l'un des buts principaux de la garantie de la liberté syndicale est de permettre aux employeurs et aux salariés de s'unir en organisations..., capables de régler, par voie de conventions collectives librement conclues, les salaires et autres conditions d'emploi»¹⁵. Dans cette perspective et en se fondant sur l'article 3 de la convention n° 87, et plus particulièrement sur le droit des syndicats d'organiser leurs activités, la commission d'experts a estimé que ce droit implique le droit à la négociation collective. Elle avait, sur cette base, demandé au gouvernement des Pays-Bas d'abroger des dispositions qui limitaient le droit de négociation collective des travailleurs employés dans le secteur de l'assurance nationale et des institutions subventionnées (à l'époque, le gouvernement des Pays-Bas n'avait pas encore ratifié la convention n° 98)¹⁶.

La commission d'experts a aussi considéré le droit de grève comme une activité des organisations de travailleurs au sens de l'article 3 de la convention n° 87¹⁷.

¹⁰ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 57.

¹¹ *Recueil, op. cit.*, paragr. 247.

¹² *Ibid.*, paragr. 248.

¹³ *Ibid.*, paragr. 251.

¹⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, paragr. 253.

¹⁵ *Liberté d'association et relations industrielles*, rapport VII, Conférence internationale du Travail, 1947, *op. cit.*, p.53.

¹⁶ Observation, Pays-Bas, convention n° 87, commission d'experts, 1989 et suiv. (jusqu'en 1994).

¹⁷ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 149. Voir aussi les principes dégagés par le Comité de la liberté syndicale à propos du droit de grève.

Promotion de la négociation collective et applicabilité de la convention n° 98 au secteur public ¹⁸

Lorsqu'en 1949 un nouvel instrument, la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, destinée notamment à promouvoir la négociation collective, vint en discussion devant la Conférence, il fut décidé non seulement d'autoriser la même exception concernant la police et les forces armées, mais également de prévoir à l'article 6 du texte définitif que: «La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.» En adoptant cet article, la Conférence reconnaissait que la négociation collective dans la fonction publique comporte des particularités que l'on retrouve, à des degrés divers, dans la plupart des pays. La première raison généralement invoquée est que l'Etat a, dans ce cadre, une double responsabilité, étant à la fois employeur et législateur; la distinction parfois malaisée entre ces deux rôles et leurs contradictions virtuelles peuvent susciter des difficultés. Par ailleurs, la marge de manœuvre de l'Etat dépend étroitement des recettes fiscales et il est ultimement responsable devant l'électorat de l'affectation et de la gestion de ses ressources, dans son rôle d'employeur. Enfin, certaines traditions juridiques, voire socioculturelles, considèrent que le statut des fonctionnaires est incompatible avec toute notion de négociation collective ¹⁹.

La commission d'experts a estimé à cet égard que la notion de fonctionnaire public variant considérablement selon les législations nationales, l'application de l'article 6 peut poser des problèmes dans la pratique. La commission a adopté une approche restrictive en ce qui concerne cette exception, en s'inspirant notamment de la version anglaise de l'article 6 qui fait référence aux *public servants engaged in the administration of the State* (en espagnol, *los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado*), c'est-à-dire les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat.

En outre, la commission n'a pu envisager que des catégories importantes de travailleurs qui sont employées par l'Etat puissent être privées des avantages de la convention du seul fait qu'elles sont formellement assimilées à certains fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat. Il convient donc d'établir une distinction entre: d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat (par exemple, dans certains pays, les fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables, ainsi que leurs auxiliaires) qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention; d'autre part, toutes les autres personnes employées par le gouvernement, les entreprises publiques ou les institutions publiques autonomes qui devraient bénéficier des garanties de la convention. La commission a souligné à cet égard 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 ²⁰.

Dans ses études d'ensemble de 1973 et 1983, la commission d'experts avait même indiqué que l'exclusion du champ d'application de la convention des personnes employées par l'Etat ou dans le secteur public, mais n'agissant pas en tant qu'organes de la fonction publique – même lorsqu'on leur a conféré un statut identique à celui des fonctionnaires

¹⁸ Au 31 mai 2007, la convention n° 98 avait été ratifiée par 156 pays.

¹⁹ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 261

²⁰ *Ibid.*, paragr. 200.

publics, dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat –, est contraire au sens de la convention ²¹.

Les conventions collectives: la recommandation n° 91

Les dispositions de la convention n° 98 concernant l'encouragement de procédures de négociation volontaire de conventions collectives en vue de régler les conditions d'emploi ont été complétées par la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951. Cette recommandation contient des dispositions concernant l'établissement de systèmes adaptés aux circonstances propres à chaque pays pour la négociation, la conclusion, la révision et le renouvellement des conventions collectives; le caractère contraignant des conventions collectives; l'extension, lorsqu'elle est appropriée, compte tenu de la pratique établie, de toutes ou de certaines dispositions d'une convention collective à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial de la convention; enfin, la soumission des différends résultant de l'interprétation d'une convention collective à une procédure de règlement appropriée. La recommandation n° 91 a une portée générale.

Le règlement des différends (conciliation et arbitrage volontaire): la recommandation n° 92

Cette recommandation, également adoptée en 1951, prévoit que des organismes de conciliation volontaire adaptés aux conditions nationales devraient être établis en vue de contribuer à la prévention et au règlement des conflits du travail entre employeurs et travailleurs; lorsqu'ils sont établis sur une base mixte, ils devraient comprendre une représentation égale des travailleurs et des employeurs. Si un conflit est soumis à une procédure de conciliation avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out et à accepter la décision arbitrale. La recommandation dispose qu'elle ne peut être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève. Elle est de portée générale.

Détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique: la convention n° 151 ²² et la recommandation n° 159

Trente ans après l'adoption de la convention n° 98, la convention n° 151 tentait de combler une lacune en demandant aux Etats Membres de «promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics ²³, ou toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la

²¹ OIT: *Liberté syndicale et négociation collective*, études d'ensemble de 1973 et 1983, paragr. 138 et 255, respectivement.

²² Au 31 mai 2007, la convention n° 151 avait été ratifiée par 44 pays.

²³ Au sujet de l'expression «organisation d'agents publics», il convient de rappeler que, au cours des travaux préparatoires de la convention n° 151, la Commission de la fonction publique s'est mise d'accord pour qu'elle fût comprise comme se référant à tous les organes ou institutions investis de l'autorité publique ou assurant des fonctions publiques (voir OIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de la fonction publique, 64^e session, 1978, p. 25/4, paragr. 23).

détermination desdites conditions». Cette formulation reprend le texte de l'article 4 de la convention n° 98, avec une différence prenant en compte la situation particulière des fonctionnaires publics, à savoir la possibilité d'avoir recours à des méthodes autres que la négociation collective. La Conférence internationale du Travail permettait ainsi d'étendre les droits reconnus par la convention n° 98 aux agents publics en leur attribuant officiellement le droit à la participation dans la détermination de leurs conditions d'emploi, dont la négociation collective est nommément mentionnée comme l'une des modalités possibles.

La convention s'applique à «toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables» (article 1, paragraphe 1). Le Bureau a indiqué dans les travaux préparatoires que l'expression «autorités publiques» couvre tous les organes ou les institutions investis de l'autorité publique ou assumant des fonctions publiques. C'est à chaque gouvernement qu'il appartient de déterminer quels organes et quelles institutions sont des autorités publiques dans son pays, sous réserve du principe selon lequel les conventions doivent être appliquées de bonne foi par tout pays qui les a ratifiées. A cet égard, la tâche des gouvernements est sans aucun doute facilitée s'ils sont conscients que l'objectif principal de la convention est de fournir des garanties aux personnes qui ne bénéficient pas des garanties prévues par la convention n° 98²⁴.

Les seules catégories d'agents publics qui peuvent être exclues du champ d'application de la convention par la législation nationale (outre les forces armées et la police, tout comme dans les conventions antérieures) sont: «les agents d'un niveau élevé, dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction» ou «aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel». Sur la base des travaux préparatoires, la commission d'experts a considéré, de manière relativement restrictive, les agents pouvant être ainsi exclus²⁵.

En considérant la négociation collective comme seulement l'une des méthodes envisagées, même si elle est la seule à être expressément mentionnée, la convention introduit une certaine souplesse dans le choix des procédures. Toutefois, il convient de rappeler que, dans les travaux préparatoires de la convention, le Bureau avait indiqué que, quelle que soit l'appellation formelle donnée à la modalité de détermination des conditions d'emploi, il existe deux types de participation effective: la consultation et la négociation. Les procédures selon lesquelles les droits des représentants du personnel se limitent à exprimer leurs vues ou leurs opinions peuvent être considérées comme des procédures de consultation. Les procédures en vertu desquelles les représentants du personnel et les représentants des pouvoirs publics entament de vraies discussions en vue de parvenir à une solution adoptée d'un commun accord ou, à tout le moins, acceptable pour l'une ou l'autre partie – qu'elle soit ou non incorporée dans un accord formel ou rendue effective par un tel instrument – peuvent être considérées comme des procédures de négociation. Ainsi définie,

²⁴ OIT: *Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique*, Conférence internationale du Travail, 64^e session, rapport V (2), Genève, 1978, p. 11.

²⁵ Par exemple, les personnes employées par les parlements entrent dans le champ d'application de la convention. Il en est de même des personnes qui exercent des fonctions de direction ou impliquant un pouvoir de décision à titre seulement accessoire ou secondaire.

la négociation couvre un large éventail de modalités allant des discussions informelles et des négociations collectives à la codétermination et à l'autogestion ²⁶.

Le Bureau a également précisé dans les travaux préparatoires que la convention n'est pas en conflit avec les systèmes dans lesquels les conditions d'emploi des agents publics sont déterminées par la législation, dans la mesure où une méthode est établie qui permet à ces derniers de participer à cette détermination ²⁷.

Cette souplesse introduite par la convention n° 151 a été confirmée et reconnue par la commission d'experts. Celle-ci estime en effet que, si le principe de l'autonomie des partenaires à la négociation collective reste valable en ce qui concerne les fonctionnaires publics, les particularités de la fonction publique appellent une certaine souplesse dans son application ²⁸. Ainsi, de l'avis de la commission, sont compatibles avec la convention les dispositions législatives qui permettent au parlement ou à l'organe compétent en matière budgétaire de fixer une «fourchette» pour les négociations salariales ou d'établir une «enveloppe» budgétaire globale dans le cadre desquelles les parties peuvent négocier les clauses monétaires ou normatives (par exemple, réduction du temps de travail ou autres aménagements, modulation des augmentations salariales en fonction des niveaux de rémunération, modalités d'étalement des revalorisations), ou encore celles qui confèrent aux autorités financièrement responsables un droit de participation à la négociation collective aux côtés de l'employeur direct, dans la mesure où elles laissent une place significative à la négociation collective. Il est essentiel, toutefois, que les travailleurs et leurs organisations puissent participer pleinement et de façon significative à la détermination de ce cadre global de négociation, ce qui implique notamment qu'ils aient à leur disposition toutes les données financières, budgétaires ou autres, leur permettant d'apprécier la situation en toute connaissance de cause.

Il en va différemment des dispositions législatives qui, motivées par la situation économique d'un pays, imposent par exemple, de façon unilatérale, un pourcentage donné d'augmentation salariale et suppriment toute possibilité de négociation, notamment lorsqu'elles interdisent l'exercice de moyens de pression sous peine de lourdes sanctions. La commission est consciente que «la négociation collective dans le secteur public exige la vérification des ressources disponibles au sein des différents organismes ou entreprises publiques, que ces ressources dépendent du budget de l'Etat et que la période de validité des conventions collectives du secteur public ne coïncide pas toujours avec celle de la loi relative à ce budget, ce qui peut poser des difficultés». La commission prend donc pleinement en compte les sérieuses difficultés financières et budgétaires auxquelles doivent faire face les gouvernements, notamment en période de stagnation économique prolongée et généralisée. Elle considère cependant 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 possible l'autonomie des parties à la négociation et, d'autre part, les mesures que doivent prendre les gouvernements pour surmonter leurs difficultés budgétaires.

²⁶ OIT: *Liberté syndicale et procédure de détermination des conditions d'emploi de la fonction publique*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, rapport VII (1), Genève, 1977, pp. 67 et 68.

²⁷ Rapport VII (2), 1977, *op. cit.*, p. 65; et rapport V(2), 1978, *op. cit.*, p. 25.

²⁸ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 263.

Malgré la souplesse de la convention n° 151, il n'est cependant pas conforme à la convention, selon la commission d'experts, que le parlement modifie ou rejette un accord conclu préalablement entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics.

Le Comité de la liberté syndicale a reconnu lui aussi que l'article 7 de la convention n° 151 autorise une certaine souplesse dans le choix des procédures visant à déterminer les conditions d'emploi. Il a souligné que, lorsque la législation nationale opte pour les procédures de négociation, c'est à l'Etat qu'il revient de veiller à ce que ces procédures soient bien appliquées.

Les organes de contrôle de l'OIT ont insisté également sur la nécessité de négocier de bonne foi dans le cadre de la fonction publique tout comme dans le secteur privé. C'est ainsi que, dans le cadre d'une observation formulée par la commission d'experts au gouvernement du Portugal, la commission commentant des commentaires envoyés par une organisation syndicale a relevé qu'une longue procédure de négociation s'était déroulée à la recherche d'un rapprochement entre les positions des deux parties, mais que le gouvernement avait refusé de donner suite à la demande de négociation supplémentaire formulée par une organisation syndicale de fonctionnaires, estimant qu'elle était inutile du fait qu'elle était incompatible avec les limitations budgétaires préalablement connues. A cet égard, la commission, tout comme le Comité de la liberté syndicale l'avait déjà fait²⁹, a rappelé avoir déjà estimé que la procédure promulguée par le législateur portugais pour régler les différends dans la fonction publique, à savoir les négociations supplémentaires, était conforme à la convention. Il s'ensuivait toutefois que les parties à la négociation – gouvernement et organisations syndicales – devaient maintenir une attitude de bonne foi tout au cours de cette procédure, d'où il ressortait que le gouvernement devait rouvrir les négociations supplémentaires qui auraient pour objet de tenter de parvenir à un accord.

Quant aux représentants des agents publics, interlocuteurs de l'Etat dans les procédures de consultation et de participation, le libellé de la convention est clair: la nature de la représentation peut être différente selon que l'on se trouve en présence d'un système de négociation ou de l'utilisation d'autres méthodes de participation. Aux termes de l'article 7, ce sont les organisations d'agents publics, c'est-à-dire les organisations ayant pour but de promouvoir et de défendre leurs intérêts, qui interviennent en cas de négociation, alors que, dans le cadre des autres méthodes, l'expression utilisée est plus large puisque ce sont les représentants des agents publics qui participent à la détermination des conditions d'emploi. En d'autres termes, les négociations doivent être assurées par des organisations, alors que les consultations peuvent être menées avec soit des organisations, soit des représentants élus³⁰.

La recommandation n° 159, reprenant en cela les termes utilisés par la commission d'experts dans le cadre de l'application des conventions nos 87 et 98, indique, en son paragraphe 1, que la détermination des organisations participant aux négociations devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations. En outre, ces procédures ne devraient pas encourager la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents.

²⁹ OIT: rapport de la commission d'experts, 61^e session, 1991; 248^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1385.

³⁰ Un amendement proposé par le groupe des travailleurs au cours de la deuxième discussion tendant à réserver aussi les procédures autres que la négociation aux organisations d'agents publics avait été finalement rejeté, justement parce que cet amendement aurait empêché la participation de représentants directement élus par le personnel.

Pour ce qui est du règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi, la convention n° 151 prône la négociation entre les parties ou une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des personnes intéressées (article 8). En soulignant l'importance de cet article, le Comité de la liberté syndicale a estimé que, eu égard aux travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention, cet article a été interprété comme donnant le choix entre la négociation et d'autres procédures (telles que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage) pour le règlement des différends ³¹.

Il ressort des travaux préparatoires que les différends visés par cette disposition concernent les conflits portant sur la détermination des conditions d'emploi (conflits d'intérêt) et non sur l'application ou l'interprétation des conditions d'emploi déjà déterminées (conflits de droit) ³².

En traitant dans certains cas des relations entre les conventions de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale a rappelé que la convention n° 151, adoptée pour compléter la convention n° 98, ne peut en aucune manière infirmer ou réduire le droit fondamental d'association garanti à tous les travailleurs par la convention n° 87. Plus précisément, le comité a admis que la convention n° 98 tient compte de la nature particulière des responsabilités des fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat et qu'elle permet notamment de déterminer leurs conditions d'emploi par d'autres moyens que la libre négociation collective. Le comité a reconnu aussi que la convention n° 151, dont l'objectif est d'établir des dispositions plus spécifiques pour la catégorie de fonctionnaires exclus de l'application de la convention n° 98, admet que certaines catégories de fonctionnaires (y compris ceux dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel) puissent être exclues des dispositions générales qui garantissent aux agents publics la protection contre la discrimination antisyndicale ou qui leur assurent des méthodes de participation à la détermination de leurs conditions d'emploi. Le comité estime toutefois que l'exclusion de certaines catégories de travailleurs par les conventions n° 98 et 151 ne peut pas être interprétée comme affectant ou réduisant, de quelque manière que ce soit, le droit fondamental d'organisation garanti à tous les travailleurs par la convention n° 87. Rien dans la convention n° 98 ni dans la convention n° 151 n'indique l'intention de limiter la portée d'application de la convention n° 87; au contraire, tant les termes de ces conventions que les travaux préparatoires à l'adoption de la convention n° 98 révèlent l'intention inverse ³³.

En outre, le comité a appelé l'attention sur les termes de l'article 6 de la convention n° 98, qui dispose que «la présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics (commis à l'administration de l'Etat) et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leur droit ou à leur statut». A la différence de l'article 5 de la convention (qui traite des forces armées et de la police), l'article 6, en disposant que la convention ne sera en aucune manière interprétée comme portant préjudice aux droits ou au statut des fonctionnaires publics, élimine du même coup toute possibilité de contradiction entre cet instrument et la convention n° 87, et réserve expressément les droits des fonctionnaires publics, y compris les droits garantis par la convention n° 87. L'argument selon lequel l'effet des dispositions de la convention n° 87 serait limité par un rapprochement avec l'article 6 de la convention n° 98 est contraire aux

³¹ *Recueil, op. cit.*, paragr. 889 à 891.

³² Rapport VII (2), 1977, *op. cit.*, p. 76.

³³ *Recueil, op. cit.*, paragr. 1061 et 1062.

dispositions expresses de cet article. De même, l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 151 dispose que la convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, «dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables». Donc, si la convention n° 98 laisse intacts les droits garantis aux fonctionnaires publics par la convention n° 87, il s'ensuit que la convention n° 151 ne les restreint pas davantage ³⁴.

Le comité a également observé que l'article 4 de la convention n° 98 offre des dispositions plus favorables aux travailleurs que l'article 7 de la convention n° 151 dans un secteur tel que l'enseignement public où les deux conventions sont applicables, parce qu'il inclut la notion de recours volontaire à la négociation et l'autonomie des parties à la négociation. En pareil cas, compte tenu des dispositions de l'article 1 de la convention n° 151, l'article 4 de la convention n° 98 devrait donc être appliqué de préférence à l'article 7, qui incite les pouvoirs publics à promouvoir la négociation collective soit par des procédures qui permettent cette négociation, soit par toute méthode qui assure une participation des agents publics à la détermination de leurs conditions d'emploi ³⁵.

La négociation collective: la convention n° 154 ³⁶ et la recommandation n° 163

Bien que la reconnaissance du droit à la négociation collective des fonctionnaires ait connu un progrès sensible avec l'adoption de la convention n° 151, il n'en restait pas moins que les Etats pouvaient toujours éviter d'y recourir en déterminant les conditions d'emploi par d'autres méthodes de participation.

Afin de permettre une reconnaissance plus large de la négociation collective, la convention n° 154 et la recommandation n° 163 adoptées en 1981 ont la particularité de couvrir toutes les branches d'activité économique c'est-à-dire, comme le précisent les travaux préparatoires, à la fois le secteur privé et la fonction publique (à l'exception des forces armées et de la police) ³⁷. Pour ce qui concerne la fonction publique, la convention prévoit uniquement que la législation ou la pratique nationales peuvent fixer des modalités particulières d'application de la convention (article 1, paragraphe 3). L'Etat Membre qui la ratifie ne peut donc plus se limiter à la méthode de la consultation, comme c'était le cas avec la convention n° 151. Il doit promouvoir les négociations collectives en vue de fixer des conditions de travail et d'emploi, entre autres objectifs (articles 2 et 5, paragraphe 1). En quelque sorte, avec l'adoption de la convention n° 154, il est reconnu internationalement que la négociation collective constitue le moyen privilégié de régler les conditions de travail pour le secteur public comme pour le secteur privé.

Le droit de négociation collective des agents publics ayant été reconnu dans deux instruments internationaux (les conventions n° 151 et 154), les objections formulées antérieurement dans de nombreux pays sur la possibilité d'accorder ce droit dans la fonction publique ont pu être levées dans certains d'entre eux, bien que l'on accepte encore

³⁴ *Ibid.*, paragr. 1063.

³⁵ *Ibid.*, paragr. 1064.

³⁶ Au 31 mai 2007, la convention n° 154 avait été ratifiée par 38 pays.

³⁷ OIT: *Promotion de la négociation collective*, Conférence internationale du Travail, 67^e session, 1981, rapport IV (1), p. 10.

que sa mise en œuvre soit modulée compte tenu des caractéristiques particulières du secteur en question.

En effet, la convention n° 154 a pu inclure la fonction publique dans son champ d'application parce que ses dispositions sont plus souples que celles de la convention n° 98. Elle ne prévoit pas de régler les conditions d'emploi par le moyen des conventions collectives, contrairement à la convention n° 98. Si la Conférence avait retenu une telle disposition, il eût été impossible d'étendre le champ d'application à la fonction publique, compte tenu de l'opposition des Etats qui, tout en étant disposés à reconnaître la négociation collective au secteur de la fonction publique, ne sont pas prêts à renoncer au régime statutaire.

Ces éléments ont été clairement explicités dans un mémorandum du Bureau international du Travail³⁸ adressé à un gouvernement en réponse à une demande d'éclaircissement au sujet de la mise en œuvre de la convention n° 154 dans l'administration publique. Le Bureau indiquait à cet égard que ni dans la convention ni dans les travaux préparatoires à son adoption ne figure un élément qui permette de supposer que, dans le cas où la négociation collective aboutisse à un accord entre les parties, cet accord doit prendre la forme et avoir la nature d'une convention collective. Bien que, dans la majorité des pays, celui-ci soit le résultat habituel de la négociation collective dans différents secteurs de la fonction publique, la négociation collective aboutit dans certains pays à des accords qui n'ont pas un caractère contractuel. On peut conclure qu'un Etat qui ratifie la convention peut recourir à des modalités particulières d'application en ce qui concerne la fonction publique, comme le dispose l'article 1, paragraphe 3, de la convention. Ainsi, si un accord est atteint au moyen de la négociation collective dans le cadre de la fonction publique, cet accord peut adopter une forme et des caractéristiques différentes de celles d'une convention collective. Dans les pays où, par exemple, les conditions d'emploi des employés de la fonction publique sont régies par des lois ou des dispositions particulières, des négociations relatives à la modification de ces lois ou de ses dispositions particulières ne doivent pas forcément aboutir à des accords qui ont force de loi, pour autant que soient pris en compte de bonne foi les résultats de ces négociations.

La convention n° 154, tout comme les autres conventions de l'OIT, ne contient pas de dispositions sur les conflits possibles entre les intérêts particuliers des parties et l'intérêt général. Loin d'être due à une inadvertance, cette omission est délibérée. C'est ainsi qu'un amendement visant à concilier les intérêts particuliers des parties avec l'intérêt général a été retiré lors de la discussion de la convention en raison de l'opposition des membres travailleurs, des membres employeurs et de plusieurs membres gouvernementaux³⁹.

S'appuyant sur ces considérations, les organes de contrôle de l'OIT ont formulé des commentaires sur les questions à caractère budgétaire et sur les interventions des autorités dans des accords librement conclus, comme cela a déjà été indiqué dans le cadre de la convention n° 151.

En admettant des modalités particulières d'application, la convention n° 154 apporte une certaine flexibilité dans l'application de ses dispositions et, de cette façon, elle permet de tenir compte des divers régimes et procédures budgétaires nationaux.

³⁸ OIT: *Bulletin officiel*, vol. LXVII, série A, n° 1, 1984, p. 29.

³⁹ OIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de la négociation collective, Conférence internationale du Travail, Genève, 1981, pp. 22/8 et 22/9.

En ce qui concerne les clauses des accords collectifs relatifs aux rémunérations et aux conditions d'emplois qui ont des incidences financières, l'un des principes fondamentaux est que les accords collectifs, une fois adoptés, doivent être respectés par les autorités législatives et administratives. Si certaines conditions sont réunies, ce principe est compatible avec les différents systèmes budgétaires. Il peut convenir aussi bien aux systèmes dans lesquels les accords collectifs résultant de la négociation sont conclus avant le débat budgétaire (pourvu que les budgets respectent en pratique le contenu des accords) qu'aux systèmes dans lesquels les accords sont conclus après l'adoption des budgets lorsque ceux-ci sont conçus en termes assez flexibles pour permettre des réajustements internes aux fins de l'application des accords collectifs; ou s'ils permettent de reporter au budget suivant les dettes résultant de dépenses imprévues découlant des accords collectifs dans la fonction publique; ou s'ils peuvent être modifiés par des lois complémentaires ultérieures permettant l'application des accords collectifs; ou encore si, tout en laissant une marge significative pour la négociation, ils fixent des plafonds pour la rémunération en termes de pourcentage d'augmentation de la masse salariale globale, après avoir tenu compte, de bonne foi, des résultats des consultations préalables avec les organisations syndicales. De même, comme il a déjà été indiqué, il est acceptable que, au cours du processus de négociation, la partie employeurs qui représente la fonction publique demande l'avis du ministère des Finances ou d'un organe économique ou financier chargé du contrôle des incidences financières des projets de convention collective, pour autant qu'au moyen de consultations la partie employeurs et les organisations syndicales puissent faire connaître leur point de vue.

Enfin, la souplesse de la convention n° 154 permet que, lorsque la négociation porte sur les conditions d'emploi qui impliquent des modifications à la loi sur les carrières dans l'administration ou sur le statut des fonctionnaires, son aboutissement puisse être l'engagement des autorités gouvernementales de présenter au parlement un projet de loi concernant les modifications des textes légaux.

Principes du Comité de la liberté syndicale concernant la négociation collective dans le secteur public

Dans les nombreux cas concernant la négociation collective dans le secteur public qui lui ont été soumis, le Comité de la liberté syndicale a été amené à se prononcer sur divers problèmes, et notamment sur les fondements juridiques de ce droit, les catégories de personnel qui devraient bénéficier de ce droit, la représentation des travailleurs dans le processus de négociation, les sujets couverts par la négociation collective, l'intervention des autorités publiques dans ce processus et le suivi législatif éventuel des résultats de la négociation.

Fondements juridiques du droit de négociation collective

A de nombreuses reprises, le Comité de la liberté syndicale a fondé le droit de négociation collective sur le droit des organisations d'organiser leurs activités et de formuler leurs programmes d'action reconnu à l'article 3 de la convention n° 87 qui, faut-il le rappeler, s'applique tant aux travailleurs du secteur privé que public. En effet, les travaux préliminaires à l'adoption de la convention n° 87 indiquent clairement⁴⁰ que «l'un des buts principaux de la garantie de la liberté syndicale est de permettre aux employeurs

⁴⁰ OIT: *Liberté d'association et relations industrielles*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, rapport VII, Genève, 1947, p. 53.

et aux salariés de s'unir en organisations indépendantes des pouvoirs publics, capables de régler, par voie de conventions collectives librement conclues, les salaires et autres conditions d'emploi»⁴¹. Sur cette base, le comité a considéré que le droit de négocier librement avec les employeurs au sujet des conditions de travail constitue un élément essentiel de la liberté syndicale, et les syndicats devraient avoir le droit, par le moyen de négociations collectives ou par tout autre moyen légal, de chercher à améliorer les conditions de vie et de travail de ceux qu'ils représentent, et les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. Toute intervention de ce genre semblerait une violation du principe selon lequel les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action⁴².

Dans le même esprit, le Comité de la liberté syndicale a souligné dans un cas récent concernant le secteur public⁴³ que l'un des principaux objectifs des travailleurs dans l'exercice de leur droit de s'organiser est de négocier collectivement leurs conditions d'emploi. Il a donc considéré que des dispositions qui interdisent aux syndicats de négocier collectivement font nécessairement obstacle à l'objectif principal et à l'activité principale pour lesquels ces syndicats sont établis, et que cela est contraire notamment à l'article 3 de la convention n° 87.

Mais, au-delà de la référence à la convention n° 87, les principales bases de la négociation collective sur lesquelles se fonde le Comité de la liberté syndicale sont évidemment les conventions n°s 98, 151 et 154, chacune dans le cadre de son champ d'application⁴⁴.

Catégories de personnel devant bénéficier du droit de négociation collective

En se plaçant du point de vue de la convention n° 98 applicable au secteur privé comme aux entreprises nationalisées et aux organismes publics, le Comité de la liberté syndicale a estimé que tous les agents de la fonction publique, à l'exception de ceux qui sont commis à l'administration de l'Etat, devraient bénéficier du droit de négociation collective⁴⁵. Pour le comité, il est nécessaire que la législation reconnaisse explicitement et clairement, dans des dispositions concrètes, le droit des organisations de travailleurs et de fonctionnaires qui n'agissent pas en tant qu'agents de l'administration de l'Etat de conclure des conventions collectives⁴⁶.

En se référant à des catégories particulières, le comité a estimé que les employés des entreprises commerciales ou industrielles de l'Etat devraient pouvoir négocier des conventions collectives. Il a indiqué qu'il en allait de même pour les employés de l'administration des autobus, de l'administration de l'eau, des postes et télécommunications, des banques nationales, des instituts de radiotélévision, du contrôle de

⁴¹ *Recueil, op. cit.*, paragr. 882.

⁴² *Ibid.*, paragr. 881.

⁴³ Voir le 344^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2460 (Etats-Unis), paragr. 991.

⁴⁴ *Recueil, op. cit.*, paragr. 885, 888 et 1043.

⁴⁵ *Ibid.*, paragr. 885 et 886.

⁴⁶ *Ibid.*, paragr. 893.

la navigation aérienne, des hôpitaux publics, ainsi qu'aux enseignants, aux techniciens de l'aviation civile, au personnel local des ambassades et au personnel contractuel ⁴⁷.

Représentation des travailleurs dans le processus de négociation collective

Le Comité de la liberté syndicale, en commentant la teneur de la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, a relevé que celle-ci donnait la préférence, en ce qui concerne l'une des parties aux négociations collectives, aux organisations de travailleurs et ne mentionnait les représentants des travailleurs non organisés qu'en cas d'absence de telles organisations ⁴⁸. Plus précisément, le comité a noté que la recommandation dispose que, «aux fins de la présente recommandation, on entend par "convention collective" tout accord écrit relatif aux conditions de travail et d'emploi conclu entre, d'une part, un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs et, d'autre part, une ou plusieurs organisations représentatives de travailleurs ou, en l'absence de telles organisations, les représentants des travailleurs intéressés, dûment élus et mandatés par ces derniers, en conformité de la législation nationale». A ce propos, le comité a souligné que ladite recommandation met l'accent sur le rôle des organisations de travailleurs en tant qu'une des parties à la négociation collective. La négociation directe conduite entre l'entreprise et son personnel, en feignant d'ignorer les organisations représentatives existantes, peut, dans certains cas, être contraire au principe selon lequel il faut encourager et promouvoir la négociation collective entre les employeurs et les organisations de travailleurs ⁴⁹. C'est pourquoi les employeurs, y compris les autorités publiques agissant en tant qu'employeurs, devraient reconnaître, aux fins de la négociation collective, les organisations représentatives de travailleurs qu'ils occupent ⁵⁰. Bien que les administrations publiques aient le droit de décider si elles entendent négocier à l'échelon national ou à l'échelon régional, les travailleurs devraient avoir le droit de choisir l'organisation chargée de les représenter, à quelque échelon que se déroulent les négociations ⁵¹.

Sujets couverts par la négociation collective

A propos d'allégations relatives au refus de négocier collectivement sur certaines questions dans le secteur public, le comité a précisé que le principe de la négociation collective permet des négociations entre les fonctionnaires et le gouvernement en qualité d'employeur et non en tant que pouvoir exécutif; elle porte ainsi plus concrètement sur les conditions d'emploi des fonctionnaires et n'inclurait pas nécessairement des questions de politique publique qui pourraient concerner les citoyens en général ⁵². De ce point de vue, ce sont les autorités gouvernementales qui exercent les fonctions d'employeurs des agents publics, et des mesures doivent être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de

⁴⁷ *Ibid.*, paragr. 894 à 905.

⁴⁸ *Ibid.*, paragr. 944.

⁴⁹ *Ibid.*, paragr. 945.

⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 952.

⁵¹ *Ibid.*, paragr. 963.

⁵² Voir le 344^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2460 (Etats-Unis), paragr. 992.

conventions collectives entre les employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ⁵³.

Le comité a rappelé en outre le point de vue suivant exprimé par la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale: «Il est certaines questions qui, manifestement, relèvent au premier chef ou essentiellement de la gestion des affaires du gouvernement; ces questions peuvent raisonnablement être considérées comme étrangères au champ de la négociation.» Il est également évident que certaines 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 négociations collectives menées dans une atmosphère de bonne foi et de confiance mutuelle ⁵⁴. L'intervention législative n'est donc pas une solution qui se substitue aux négociations libres et volontaires sur les conditions d'emploi des agents publics qui ne sont pas commis à l'administration de l'Etat ⁵⁵.

C'est ainsi que les questions concernant le niveau des effectifs ou les ministères concernés par les difficultés financières peuvent être considérées comme relevant au premier chef ou essentiellement de la gestion et de l'administration des affaires du gouvernement et qu'elles peuvent donc raisonnablement être considérées comme étrangères au champ des négociations. Cependant, l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'emploi englobent, en général, des questions qui se rapportent au premier chef ou essentiellement aux conditions d'emploi (droits acquis avant la cessation de service, indemnités, etc.) et qui ne sauraient être considérées comme étant en dehors du champ de la négociation collective ⁵⁶.

Dans des cas qui concernaient plus particulièrement le secteur de l'éducation, le comité a considéré que l'élaboration des grandes lignes de la politique générale de l'enseignement ne se prête pas à des négociations collectives entre les autorités compétentes et les organisations du personnel enseignant, bien qu'il puisse être normal de consulter à cet égard ces organisations. En revanche, les conséquences pour les conditions d'emploi des décisions relatives à la politique éducative doivent pouvoir faire l'objet de libres négociations collectives ⁵⁷.

Intervention des autorités publiques dans le processus de négociation collective

Au sujet de l'intervention des autorités dans la négociation collective, le comité, partageant le point de vue de la commission d'experts ⁵⁸, a souligné que les pouvoirs budgétaires dont est investie l'autorité législative ne devraient pas avoir pour conséquence d'empêcher l'application des conventions collectives conclues par une autorité publique locale ou en son nom et que l'exercice des prérogatives de puissances publiques en matière financière, d'une manière qui a pour effet d'empêcher ou de limiter le respect de

⁵³ *Recueil, op. cit.*, paragr. 880.

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 920.

⁵⁵ Voir le 344^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2460 (Etats-Unis), paragr. 993.

⁵⁶ *Recueil, op. cit.*, paragr. 921.

⁵⁷ *Ibid.*, paragr. 922 et 923.

⁵⁸ *Ibid.*, paragr. 1033.

conventions collectives préalablement négociées par les organismes publics, n'est pas compatible avec le principe de la liberté de négociation collective⁵⁹. De même, dans le même sens que la commission d'experts, le comité a estimé que, dans la mesure où les revenus des entreprises et des organismes publics dépendent du budget de l'Etat, il n'y aurait pas d'objection à ce que – après discussions et consultations approfondies entre les employeurs et les organisations syndicales concernées dans le cadre d'un système qui recueille la confiance des parties – soient fixés des plafonds de salaire dans les lois visant le budget de l'Etat ni à ce que le ministère de l'Economie et des Finances prépare un rapport préalable à la négociation collective afin que soient respectés ces plafonds⁶⁰.

Il faut cependant éviter la confusion avec l'exigence d'un avis préalable des autorités financières (et non de l'organisme public employeur) portant sur les projets de conventions collectives dans le secteur public et sur les incidences financières qui en découleraient. Le comité est conscient de ce que la négociation collective dans le secteur public exige la vérification des ressources disponibles au sein des différents organismes ou entreprises publiques, de ce que ces ressources dépendent du budget de l'Etat et de ce que la période de validité des conventions collectives du secteur public ne coïncide pas toujours avec celle de la loi relative à ce budget, ce qui peut poser des difficultés. L'autorité chargée de donner l'avis préalable peut également formuler des recommandations en fonction de la politique économique du gouvernement ou veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans les conditions de travail des salariés des différents organismes ou entreprises publics à l'occasion de la négociation collective. Il y aurait lieu dans ce cas de prévoir un mécanisme afin que les organisations syndicales et les employeurs et leurs organisations soient consultés lors des négociations collectives dans le secteur public et puissent faire connaître leur point de vue à l'autorité chargée du contrôle des incidences financières des projets de conventions collectives. Néanmoins, indépendamment de toute opinion exprimée par les autorités financières, les parties à la négociation collective devraient avoir la possibilité de conclure librement un accord⁶¹.

De manière générale, les exigences relatives à l'approbation du Cabinet pour les conventions négociées et celles relatives à la conformité avec les directives et politiques formulées unilatéralement pour le secteur public ne sont pas pleinement conformes aux principes de la liberté syndicale, étant entendu que cela vaut pour tous les travailleurs couverts par la convention n° 98⁶².

Concernant le déroulement de la négociation, le Comité de la liberté syndicale a insisté pour que soit prévue «... la convocation des organisations syndicales du secteur public avec suffisamment d'avance, afin de procéder avec un laps de temps raisonnable à la négociation collective des conditions d'emploi des travailleurs de ce secteur, et notamment s'il faut tenir compte de la nécessité de respecter des délais serrés pour présenter les projets de loi au parlement» relatifs à des budgets»⁶³.

Le Comité de la liberté syndicale a également soutenu qu'une priorité devrait être accordée à la négociation collective comme moyen de règlement des différends survenant à

⁵⁹ *Ibid.*, paragr. 1033 et 1034.

⁶⁰ *Ibid.*, paragr. 1036.

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 1037.

⁶² *Ibid.*, paragr. 1014.

⁶³ Voir le 310^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1946 (Chili), paragr. 270.

propos de la détermination des conditions et modalités d'emploi dans le secteur public ⁶⁴ et qu'il convient de privilégier la négociation collective pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires au lieu de promulguer les lois sur la limitation des salaires dans le secteur public dans un contexte de stabilisation économique. C'est ainsi qu'il a déploré que, malgré les appels antérieurs qu'il avait lancés à un gouvernement pour l'inciter à s'abstenir d'intervenir dans le processus de négociation collective, celui-ci ait omis une fois de plus de privilégier la négociation collective pour introduire une modification dans les conditions d'emploi des fonctionnaires et que l'autorité législative ait cru nécessaire d'adopter la loi sur la réduction de la semaine de travail et la gestion des salaires dans le secteur public, compte tenu notamment du fait que cette loi venait juste après la précédente intervention législative qui avait gelé les salaires du secteur public pendant un an ⁶⁵.

Enfin, le comité a considéré qu'un système par lequel les employés publics peuvent seulement présenter des «requêtes respectueuses» qui ne feront l'objet d'aucune négociation sur les conditions d'emploi, dont la détermination relève exclusivement des autorités, n'est pas conforme aux conventions n^{os} 98, 151 et 154 ⁶⁶.

Eventuel suivi législatif des résultats de la négociation collective

Sur la nécessité de prolonger parfois la négociation par des mesures législatives, dans un cas relatif à l'Espagne, où étaient considérées comme objet de négociation parmi d'autres «toutes les matières concernant les conditions de travail des agents publics et dont la réglementation exige des normes ayant le rang d'une loi», le Comité de la liberté syndicale a estimé que ces dispositions étaient conformes aux conventions de l'OIT concernant la négociation collective.

Le droit de grève: position de la commission d'experts et principes du Comité de la liberté syndicale

Par suite de ce qui avait été entendu lors de l'élaboration par la Conférence internationale du Travail de la convention n^o 87, les organes de contrôle de l'Organisation ont estimé que la reconnaissance du principe de la liberté syndicale aux fonctionnaires n'impliquait pas nécessairement le droit de grève. Une interdiction de la grève peut donc leur être imposée. Reste toutefois à définir la notion de fonctionnaires pour déterminer quelles sont les catégories de travailleurs qui peuvent être privées du droit de grève.

Catégories d'agents publics pouvant être privées du droit de grève

De l'avis du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts, l'interdiction de ce droit devrait se limiter aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ⁶⁷. Concrètement, le Comité de la liberté syndicale a défini, dans les cas qui lui ont été soumis, des catégories de travailleurs publics qui ne peuvent

⁶⁴ *Recueil, op. cit.*, paragr. 886.

⁶⁵ *Ibid.*, paragr. 1040 et 1041.

⁶⁶ *Ibid.*, paragr. 1043.

⁶⁷ *Ibid.*, paragr. 574, et étude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 158.

être considérées comme exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat et qui devraient donc jouir du droit de grève. Ce sont, par exemple, les employés publics des entreprises commerciales ou industrielles de l'Etat, le personnel des sociétés ou entreprises publiques, les employés des établissements bancaires et le personnel de l'enseignement⁶⁸. En revanche, les fonctionnaires de l'institution judiciaire, les agents des douanes et les directeurs ou directeurs adjoints d'établissements scolaires peuvent être considérés comme exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restrictions ou d'interdiction⁶⁹.

Il peut être, dans certains cas, difficile de déterminer si un fonctionnaire exerce des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ou non et il existe des groupes qui ne tombent pas clairement dans l'une ou l'autre catégorie. Il s'agit alors fréquemment d'une question de degré. Face à ces cas limites, la commission d'experts estime qu'une solution pourrait consister non pas à leur interdire totalement la grève mais plutôt à prévoir le maintien, par une catégorie définie et limitée de personnel, d'un service minimum négocié lorsqu'un arrêt total et prolongé risque d'entraîner des conséquences graves pour le public⁷⁰.

Travailleurs des services essentiels

Outre la situation des fonctionnaires publics décrite ci-dessus, le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts de l'OIT admettent que la grève puisse être restreinte, voire interdite, dans les services essentiels définis comme 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 de la personne (définition retenue par la commission d'experts en 1983 dans son étude d'ensemble et reprise par le Comité de la liberté syndicale peu de temps après).

Ce que l'on entend par services essentiels au sens strict du terme dépend largement des conditions spécifiques de chaque pays. Ces services peuvent être assurés tant par des organismes ou entreprises publics que par le secteur privé. En outre, ce concept ne revêt pas un caractère absolu, dans la mesure où un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue, mettant ainsi en péril la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population⁷¹. De même, la commission d'experts estime nécessaire de prendre en compte les circonstances particulières prévalant dans les divers Etats Membres puisque l'interruption de certains services qui, dans certains pays, serait susceptible d'entraîner au pire une gêne économique peut s'avérer désastreuse pour d'autres et créer rapidement des conditions telles que la santé, la sécurité ou la vie de la population risquent d'être compromises. Par exemple, une grève des services portuaires ou du transport maritime risque d'entraîner plus rapidement de graves perturbations pour une île qui dépend en grande partie de ces services pour l'approvisionnement de base de la population que ce n'est le cas pour un pays continental⁷².

Le Comité de la liberté syndicale a été amené à préciser concrètement ce qu'il entend par services essentiels au fil des cas qu'il a examinés. Peuvent être ainsi considérés comme services essentiels: la police, les forces armées, les services de lutte contre l'incendie, les

⁶⁸ *Ibid.*, paragr. 577 et 587.

⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 578, 579 et 588.

⁷⁰ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 158.

⁷¹ *Recueil*, *op. cit.*, paragr. 582.

⁷² Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 160.

services pénitentiaires, le secteur hospitalier, les services d'électricité, les services d'approvisionnement en eau, les services téléphoniques, le contrôle du trafic aérien et la fourniture d'aliments pour les élèves en âge scolaire⁷³. Toutefois, dans les services essentiels, certaines catégories d'employés, par exemple les ouvriers et les jardiniers des hôpitaux, ne devraient pas être privées du droit de grève⁷⁴.

En revanche, le comité considère au contraire, de façon générale, que ne sont pas des services essentiels au sens strict: la radiotélévision, les installations pétrolières, les banques, les ports (docks), les transports en général, les pilotes de ligne, le transport et la distribution de combustibles, le service de ramassage des ordures ménagères, l'Office de la monnaie, les services des imprimeries de l'Etat, les monopoles d'Etat des alcools, du sel et du tabac, l'enseignement et les services postaux⁷⁵. Le service de ramassage des ordures ménagères est un cas limite et peut devenir essentiel si la grève qui l'affecte dépasse une certaine durée ou prend une certaine ampleur⁷⁶.

Garanties compensatoires au déni du droit de grève

Les travailleurs de la fonction publique ou des services essentiels qui font l'objet d'une interdiction du droit de grève sont ainsi privés d'un droit que le Comité de la liberté syndicale considère comme un des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs organisations, dans la mesure où il constitue un moyen de défense de leurs intérêts économiques⁷⁷. C'est la raison pour laquelle les organes de contrôle estiment que, lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, les travailleurs devraient bénéficier d'une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action pendant les différends survenus dans lesdites entreprises ou lesdits services⁷⁸. Le comité précise la nature de cette protection: des procédures de conciliation et d'arbitrage, appropriées, impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement⁷⁹.

Ainsi, en cas de médiation et d'arbitrage de conflits collectifs, l'essentiel réside dans le fait que tous les membres des organes chargés de telles fonctions doivent non seulement être strictement impartiaux, mais doivent apparaître comme tels aussi bien aux employeurs qu'aux travailleurs, afin que la confiance dont ils jouissent de la part des deux parties et dont dépend le succès de l'action, même s'il s'agit d'arbitrage obligatoire, soit maintenue⁸⁰. De même, pour la commission d'experts, le mécanisme devrait recueillir la confiance des intéressés, et il est en outre impératif que la procédure présente des garanties

⁷³ *Recueil, op. cit.*, paragr. 585.

⁷⁴ *Ibid.*, paragr. 593.

⁷⁵ *Ibid.*, paragr. 587.

⁷⁶ *Ibid.*, paragr. 591.

⁷⁷ *Ibid.*, paragr. 520.

⁷⁸ *Ibid.*, paragr. 595.

⁷⁹ *Ibid.*, paragr. 596.

⁸⁰ *Ibid.*, paragr. 598.

suffisantes d'impartialité et de rapidité. Les décisions arbitrales devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, pouvoir être exécutées rapidement et complètement ⁸¹.

Service minimum

Comme il a été indiqué plus haut, le Comité de la liberté syndicale tout comme la commission d'experts ont été d'avis que, dans des cas limites, les autorités publiques, plutôt que d'interdire la grève complètement, pourraient avoir recours à l'imposition d'un service minimum négocié. C'est ainsi que le comité a estimé qu'un service minimum pourrait être approprié comme solution de rechange possible dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations ⁸².

Au-delà de ces cas limites, le comité a précisé dans quels cas et dans quelles circonstances l'imposition de ce service minimum pourrait être considérée, à son avis, comme acceptable. Il s'agit tout d'abord des cas où les services minima ont pour finalité de respecter la sécurité des personnes et des installations, ainsi que la prévention des accidents (service minimum de sécurité) ⁸³. Lorsqu'il s'agit de maintenir une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que dans les services essentiels au sens strict du terme, dans les services qui ne sont pas essentiels mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise nationale aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population, et enfin dans les services publics d'importance primordiale ⁸⁴.

Face aux cas concrets qui lui ont été soumis sur cette question, le comité a précisé que pourraient faire l'objet d'un service minimum: le service des transbordeurs, les ports, le métropolitain, les chemins de fer, les transports en général, les postes, les services de ramassage des ordures ménagères, l'institut monétaire, les banques, le secteur pétrolier, l'enseignement et le secteur de la protection de la santé animale ⁸⁵.

En outre, pour qu'il soit acceptable, ce service devrait se limiter aux opérations strictement nécessaires pour ne pas compromettre la vie ou les conditions normales d'existence de tout ou partie de la population, et les organisations de travailleurs devraient pouvoir participer à sa définition tout comme les employeurs et les autorités publiques ⁸⁶. Outre que cette participation permettrait un échange de vues réfléchi sur ce que doivent être, en situation réelle, les services minima strictement nécessaires, elle contribuerait aussi à garantir que les services minima ne soient pas étendus au point de rendre la grève inopérante en raison de son peu d'impact et à éviter de donner aux organisations syndicales

⁸¹ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 164.

⁸² *Recueil, op. cit.*, paragr. 607.

⁸³ *Ibid.*, paragr. 604 et 605.

⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 606.

⁸⁵ *Ibid.*, paragr. 615 à 626.

⁸⁶ *Ibid.*, paragr. 610.

l'impression que l'échec de la grève tient à ce que le service minimum a été prévu d'une manière trop large et fixé unilatéralement⁸⁷. De manière générale, il importe que les dispositions relatives au service minimum soient déterminées avec clarté, appliquées strictement et connues en temps utile par les intéressés⁸⁸. La commission d'experts a conseillé que les négociations sur le service minimum ne se tiennent pas durant un conflit, afin de bénéficier de part et d'autre du recul et de la sérénité nécessaires. Les parties pourraient également envisager la constitution d'un organisme paritaire ou indépendant appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées dans la définition et l'application du service minimum et habilité à rendre des décisions exécutoires⁸⁹.

En cas de désaccord entre les parties sur l'étendue du service minimum à assurer en cas de grève, le conflit doit être réglé par un organe indépendant et non par le ministère du Travail ou l'entreprise concernée. De même, c'est l'autorité judiciaire qui devrait donner une opinion définitive fondée sur tous les éléments d'appréciation pour savoir si le niveau des services minima a été fixé ou non au niveau indispensable⁹⁰.

Réquisitions et embauche de travailleurs pendant la grève

Conséquence de leur position sur la nécessaire reconnaissance du droit de grève et de la limitation des interdictions aux cas de crise nationale aiguë, aux fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'État et dans les services essentiels au sens strict du terme, les organes de contrôle de l'OIT n'admettent le recours à des réquisitions que dans les circonstances décrites ci-dessus. Le Comité de la liberté syndicale considère en effet qu'en dehors de ces cas l'usage de la force armée, la réquisition des grévistes ou l'embauche de travailleurs pour briser une grève constituent une violation grave de la liberté syndicale⁹¹. Pour la commission d'experts, le problème se pose de façon encore plus aiguë lorsque les grévistes ne retrouvent pas de droit leur emploi à la fin du conflit⁹².

Plus précisément, l'utilisation des forces armées ou d'un autre groupe de personnes pour remplir des fonctions abandonnées à l'occasion d'un conflit du travail ne saurait, si la grève est par ailleurs légale, être justifiée que par la nécessité d'assurer le fonctionnement de services ou d'industries dont l'arrêt créerait une situation de crise nationale aiguë⁹³. L'utilisation par le gouvernement d'une main-d'œuvre étrangère à l'entreprise destinée à remplacer les travailleurs en grève comporte un risque d'atteinte au droit de grève qui peut affecter le libre exercice des droits syndicaux⁹⁴.

⁸⁷ *Ibid.*, paragr. 612.

⁸⁸ *Ibid.*, *op. cit.*, paragr. 611.

⁸⁹ Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 161.

⁹⁰ *Recueil*, *op. cit.*, paragr. 613 et 614.

⁹¹ *Ibid.*, paragr. 632 et 635.

⁹² Etude d'ensemble, *op. cit.*, paragr. 175.

⁹³ *Recueil*, *op. cit.*, paragr. 636.

⁹⁴ *Recueil*, *op. cit.*, paragr. 633.

3. Autres normes internationales

Normes adoptées dans le cadre des Nations Unies

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne mentionne pas expressément le droit de négociation collective. Toutefois, ce droit est implicitement couvert par l'article 8.1.c) qui reconnaît le droit des syndicats d'exercer librement leurs activités, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public ou pour protéger les libertés et droits d'autrui. En outre, aux termes de l'article 8.1.d) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, les Etats parties s'engagent à assurer, entre autres, «... le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays». Même si cet instrument fait référence à l'exercice du droit de grève conforme aux lois de chaque pays, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, organe chargé du contrôle de l'application du pacte, s'est déclaré à plusieurs reprises préoccupé par des restrictions indues au droit de grève et a souvent recommandé aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires en vue «d'assurer le plein exercice du droit de grève ou en vue d'assouplir les limitations imposées» à ce droit.

Le champ d'application de ces dispositions est cependant limité par le deuxième paragraphe qui permet de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits pour les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. Toutefois, ceci doit être compris en tenant compte de l'article 8, paragraphe 3, qui affirme:

Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

Normes régionales

Amériques (OEA, MERCOSUR, ALENA)

Le Protocole additionnel de la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques sociaux et culturels, adopté dans le cadre de l'Organisation des Etats américains, ne contient pas de références spécifiques à la négociation collective. Il est simplement indiqué dans ce protocole que les syndicats, fédérations et confédérations fonctionnent librement (art. 8.1.a)). En revanche, ce même article reconnaît le droit de grève, étant entendu qu'en vertu de l'article 8.2 l'exercice de ce droit peut être seulement sujet à des limitations et restrictions prévues par la loi, pour autant qu'elles soient propres à une société démocratique, nécessaires pour sauvegarder l'ordre public et pour protéger la santé ou la morale publique ainsi que les droits et libertés d'autrui. Toutefois, les membres des forces armées, de la police et des autres services publics essentiels peuvent être soumis à des limitations et restrictions imposées par la loi.

Les groupes d'intégration économique des Amériques ont reconnu le droit de négociation collective ainsi que le droit de grève. Ainsi, aux termes de l'article 10 de la déclaration sociale du MERCOSUR, les employeurs ou leurs organisations et les organisations ou représentations des travailleurs ont le droit de conclure des conventions et accords collectifs pour régler les conditions de travail, conformément aux législations ou pratiques nationales. De même, en vertu de l'article 11 de cette même déclaration, tous les travailleurs et les organisations syndicales se voient garantir l'exercice

du droit de grève, conformément aux dispositions nationales en vigueur. Les mécanismes de prévention ou de résolution des conflits ou la réglementation de ce droit ne peuvent empêcher son exercice.

Dans le cadre de l'Association de libre-échange nord-américain (ALENA), l'accord sur la coopération en matière de travail a pour objectif de promouvoir, autant que possible, les principes mentionnés en annexe qui comprennent, entre autres, la protection du droit des travailleurs organisés de pratiquer librement la négociation collective relativement aux conditions d'emploi, ainsi que la protection du droit de grève des travailleurs en vue de défendre les intérêts collectifs.

Europe (Conseil de l'Europe, Union européenne)

Mais c'est en Europe, dans le cadre du Conseil de l'Europe, que la protection du droit de négociation collective et du droit de grève est la plus élaborée sur le plan régional en raison de l'existence de l'abondante jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, organe de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne adoptée en 1961 et révisée en 1996. Aux termes de l'article 6 de la charte, les parties s'engagent, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective:

- 1) à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
- 2) à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
- 3) à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent:

- 4) le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflit d'intérêts, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.

Le Comité des droits sociaux européens a estimé en premier lieu, à propos de cet article, que la consultation doit se faire à plusieurs niveaux: national, régional, sectoriel, et ce dans les secteurs privé et public (y compris la fonction publique) ¹.

Le Comité européen a porté une attention particulière à la question des fonctionnaires à propos de l'article 6, paragraphe 2, relatif à la négociation collective. Le comité a notamment relevé que, si pour des fonctionnaires soumis à un statut réglementaire, l'élaboration de véritables conventions collectives est exclue, cet article fait néanmoins obligation d'aménager une participation des intéressés, par l'intermédiaire de leurs représentants, à l'élaboration des dispositions appelées à les faire régir ².

Le Comité européen a examiné la situation de plusieurs Etats Membres où les gouvernements étaient intervenus ou étaient autorisés à intervenir s'ils estimaient que

¹ Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux, *Recueil de jurisprudence*, 2006, p. 68.

² Conseil de l'Europe: *Le droit syndical et le droit de la négociation collective*, Cahier de la Charte sociale n° 5, deuxième édition, Strasbourg, 2001, paragr. 165.

l'application d'une nouvelle convention collective entraînerait une augmentation excessive des dépenses publiques. Il a estimé à cet égard que certaines restrictions au droit de négociation collective des employés du secteur public pouvaient être conformes à la charte, mais que, lorsqu'un accord général avait été conclu et adopté par les autorités, toute intervention unilatérale portant sur le contenu de l'accord ne pouvait se justifier qu'au regard de l'article G. Selon cet article, les restrictions ou limitations admissibles sont celles qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs³.

Au sujet de la conciliation et de l'arbitrage volontaire, le Comité européen a considéré que ces procédures doivent exister pour régler les conflits d'intérêts susceptibles de surgir entre l'administration et ses agents. En revanche, le recours obligatoire à l'arbitrage serait contraire à cette disposition de la charte⁴.

Pour ce qui concerne le droit des travailleurs de faire grève, reconnu à l'article 6, paragraphe 4, le Comité des droits sociaux européens estime qu'une interdiction générale opposée aux fonctionnaires n'est pas conforme à cette disposition. Ils doivent pouvoir cesser collectivement leurs activités; leur droit de grève ne peut donc se limiter à appeler à une grève symbolique. Le comité admet cependant que le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires peut être restreint. Il importe que ces restrictions soient limitées aux agents qui exercent des fonctions qui, en raison de leur nature ou de leur degré de responsabilité, sont directement liés à l'ordre public, à la sécurité nationale, à la santé publique ou aux bonnes mœurs. Ainsi, des restrictions imposées à la police, au corps judiciaire, aux pompiers, aux services pénitentiaires ou aux hauts fonctionnaires sont considérées comme conformes à la charte. Pour des fonctionnaires n'exerçant pas de prérogatives de puissance publique, seule une restriction et non une interdiction absolue peut se justifier. Ces limitations du droit de grève doivent être examinées en fonction des fonctions exercées et non de l'administration en cause. Par exemple, selon le Comité européen, les employés ordinaires relevant du ministère de la Défense devraient pouvoir bénéficier du droit de grève dès lors que la sécurité nationale n'est pas en danger. Cette position du Comité européen entraîne des commentaires sur l'application de la charte dans plusieurs pays qui sont considérés comme n'appliquant pas la Charte sociale européenne car ils interdisent le droit de grève à l'ensemble des fonctionnaires ou à un nombre de catégories jugées trop extensives.

Le Comité européen des droits sociaux admet aussi que le but poursuivi par les restrictions, complètes ou partielles, apportées au droit de grève de certains travailleurs peut s'avérer légitime dès lors qu'un arrêt de travail de ces catégories pourrait, en raison de la nature de leurs fonctions, mettre en danger la vie d'autrui, la sécurité nationale et/ou la santé publique. Toutefois, l'interdiction pure et simple de la grève à tous les travailleurs dans un secteur même essentiel à la vie de la communauté, sans distinction selon les fonctions, ne saurait être considérée comme proportionnée aux impératifs propres à chacun des secteurs concernés et, partant, nécessaires dans une société démocratique. Tout au plus, l'instauration d'un service minimum pourrait être jugée conforme à l'article 6.4 de la charte. Il appartient aux autorités nationales (exécutif, législatif et judiciaire) de faire en sorte que les conditions posées pour permettre de restreindre le droit de grève soient strictement respectées. C'est la raison pour laquelle le Comité européen demande systématiquement aux gouvernements, lorsque la grève est interdite dans un secteur

³ *Ibid.*, paragr. 157 (Conclusion relative à l'Espagne).

⁴ Comité européen des droits sociaux, *Recueil de jurisprudence, op. cit.*, pp. 69 et 70.

d'activité considéré comme essentiel, si cette interdiction s'applique à tous les travailleurs quelles que soient leurs fonctions.

Dans le cadre plus restreint de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux de 2000 dispose que les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives au niveau approprié et de recourir, en cas de conflit d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève (art. 28). Cette disposition ne contient pas de restrictions expresses en ce qui concerne la situation des fonctionnaires publics.

En revanche, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, dont les articles 11 à 13 traitent du droit syndical et de la négociation collective, renvoie à la législation nationale pour ce qui est de la situation des forces armées, de la police et de la fonction publique (art. 14).

4. Situations nationales

Afin d'examiner comment se caractérisent au niveau national les relations de travail dans le secteur public, un certain nombre de pays ont été sélectionnés en utilisant différents critères: la structure de l'Etat (fédéral ou unitaire); la localisation par continent; la structure de la fonction publique (selon son caractère plus ou moins statutaire ou plus ou moins contractuel); la législation applicable au secteur public (générale ou spécifique).

Pour chaque pays, seront examinés successivement, après un aperçu général des caractéristiques principales du secteur public et de la législation applicable aux relations de travail, les problèmes relatifs au droit syndical, aux consultations, à la négociation collective, aux différends du travail ainsi qu'aux grèves.

Il est parfois difficile d'établir une distinction entre les consultations et la négociation collective, tant les différences entre ces deux notions sont parfois ténues. C'est pourquoi ne seront traitées comme questions relatives aux consultations que les cas dans lesquels la législation établit clairement qu'il s'agit d'un processus consultatif.

Afrique du Sud

Caractéristiques principales du secteur public

A la fin mars 2006, la fonction publique employait 1 045 412 personnes (à l'exclusion des forces armées) alors qu'à la fin de 2004 ce nombre était de 1 043 698. La taille de la fonction publique est à peu près constante, avec seulement 1 pour cent environ de variation au cours des cinq dernières années; 62 pour cent des agents publics étaient affectés dans le secteur des services sociaux (santé, développement social et éducation) et 20 pour cent à la justice. L'administration publique est le plus grand employeur du pays, avec environ 20 pour cent de la main-d'œuvre du secteur formel et 10 pour cent de l'ensemble des emplois¹.

Les gouvernements provinciaux sont responsables de la gestion des carrières des fonctionnaires dans leurs administrations, dans le cadre de normes uniformes s'appliquant à la fonction publique.

Le gouvernement s'est lancé dans une vaste réforme du service public depuis la fin des années quatre-vingt-dix sur la base des principes de «Batho Pele» (la population en premier). Cette restructuration du secteur public, accompagnée d'un conflit salarial, de programmes de privatisations et de menaces sur l'emploi des agents de la fonction publique a provoqué d'importantes grèves au cours de l'année 1999. Finalement, la restructuration de la fonction publique a donné lieu à un accord-cadre gouvernement-syndicats au sein du Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique (résolution n° 7 de 2002).

En mai 2006, le gouvernement a approuvé des recommandations sur l'émergence d'une seule fonction publique qui intégrerait les trois sphères de l'administration (nationale, provinciale et locale), distinctes et interdépendantes. Mais cette intégration fait face encore à des réticences syndicales.

¹ Source: Public Service Commission, *State of the Public Service Report 2007*.

Depuis l'instauration de la démocratie, le gouvernement a établi des entités publiques pour permettre une flexibilité dans les conditions de service et pour assurer une autonomie opérationnelle.

Une commission de la fonction publique indépendante et responsable devant l'Assemblée nationale et, pour ses activités concernant les provinces, devant chaque assemblée provinciale est chargée, aux termes de la Constitution, de maintenir une administration efficace et efficiente, et un haut degré d'éthique professionnelle dans la fonction publique. En particulier, elle conseille les organes nationaux et provinciaux de l'Etat sur les pratiques en matière de personnel.

Les entreprises, propriété de l'Etat, opèrent principalement dans les secteurs clés de l'économie tels que les télécommunications, l'énergie, l'approvisionnement de l'armée et le transport. Des programmes importants de privatisation ont été menés à bien, principalement au niveau municipal, dans des services comme l'eau et l'électricité.

Législation applicable aux relations de travail

La loi sur la fonction publique de 1994 couvre les personnes employées dans la fonction publique et régleme leurs conditions de service. Le champ d'application inclut les administrations nationales et provinciales mais exclut l'éducation, la police (qui font l'objet d'une législation spécifique²), les municipalités, les agences étatiques et paraétatiques.

La loi sur les relations de travail n° 66 de 1995, telle qu'amendée, s'applique tant aux travailleurs du secteur privé que du secteur public. La partie D de la loi est spécialement consacrée aux conseils de négociation dans la fonction publique.

Droits syndicaux

La Constitution nationale (loi n° 108 de 1996) reconnaît en son article 23 à tous les travailleurs, à l'exception de ceux employés par l'Agence nationale d'espionnage et le Service secret, le droit de former des syndicats et d'y adhérer. Ce droit, ainsi que celui de former des fédérations de syndicats, est repris et détaillé dans la loi sur les relations de travail (art. 4). La Cour suprême a considéré que les membres de la Défense nationale ont le droit de s'affilier à un syndicat bien qu'ils ne soient pas couverts par la loi sur les relations de travail.

La fonction publique connaît un taux élevé de syndicalisation (90 pour cent des agents publics sont affiliés aux organisations participant au processus de négociation collective) qui peut s'expliquer par la signature d'un accord d'*agency shop* entre les syndicats et l'administration. Une autre caractéristique de la syndicalisation est le taux élevé de multiples affiliations: plus de 20 pour cent des agents adhèrent à plus d'un syndicat. Ce phénomène est probablement lié à l'émergence d'organisations récentes offrant des services individuels, qui se sont imposées à côté des organisations historiques plus marquées idéologiquement et politiquement.

Consultations

En 1994 a été créé un Conseil national du travail et du développement économique (NEDLAC), organe compétent en matière économique et sociale, auquel participent notamment les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des représentants de

² The Employment of Educators Act and The South African Police Services Act.

l'Etat. Le NEDLAC donne son avis au parlement sur les projets de loi concernant les questions relevant de sa compétence. Par exemple, en 2007, un groupe de travail institué par le NEDLAC examine les projets du gouvernement sur l'unification de la fonction publique en vue de sérier les problèmes que cette réforme pose aux syndicats.

Pour ce qui est plus précisément de la fonction publique, le système mis en place par la loi sur les relations de travail est plus un système de négociation que de consultation. Toutefois, sur la base d'un accord-cadre conclu en 2002 entre le gouvernement et les syndicats, des structures paritaires ministérielles et interministérielles ont été mises en place aux niveaux national et provincial pour traiter des questions liées à la transformation et à la restructuration de la fonction publique.

Négociation collective

Contrairement aux conseils de négociation du secteur privé qui sont le résultat d'un processus volontaire, la loi sur les relations de travail (art. 35) établit un Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique (PSCBC) pour la fonction publique dans son ensemble³. Ce conseil peut exercer toutes les fonctions d'un conseil de négociation tel que prévu dans la loi pour les questions qui sont réglementées par des règles et normes uniformes s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique ou aux termes et conditions d'emploi concernant deux ou plusieurs secteurs.

Les représentants de l'Etat-employeur au sein du conseil, au nombre de 35, sont dirigés par le négociateur en chef du Département de la fonction publique et de l'administration (DPSA). Le négociateur en chef reçoit un mandat d'un comité réunissant les ministres à la tête des départements les plus importants, et le gouvernement continue par la suite à contrôler le processus de négociation. Les représentants des gouvernements provinciaux sont présents au sein du Forum des relations du travail regroupant les employeurs publics et régulièrement convoqués par le négociateur en chef pour préparer la négociation collective. En revanche, le parlement n'intervient pas directement dans la procédure de négociation collective.

En ce qui concerne la représentation des travailleurs, les statuts du PSCBC fixent 50 000 membres (soit 5 pour cent environ du total de la fonction publique) comme seuil minimum de représentation en son sein, ce qui permet à huit organisations syndicales ou groupes d'organisations d'y siéger.

Depuis son enregistrement en octobre 1997, le Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique a joué un rôle important dans la restructuration de la fonction publique et dans l'élimination des discriminations instituées par le régime d'apartheid. Elle a adopté au total plus de 80 résolutions correspondant à des accords conclus en son sein. Ces accords portent sur des questions aussi variées que les salaires, les pensions, la formation, le logement, l'aide médicale, les procédures disciplinaires et de recours, ainsi que l'institution d'un système d'*agency shop*, par exemple. L'importance des questions traitées dans ces résolutions applicables à l'ensemble de la fonction publique renforce le caractère centralisé de la négociation en limitant la compétence des conseils de négociation sectoriels ou provinciaux.

Pourtant, la loi sur les relations de travail prévoit que des conseils de négociation sont établis pour tout secteur qui peut être désigné au sein de la fonction publique (art. 37). Ces

³ Sur l'historique du dialogue social dans la fonction publique sud-africaine et le fonctionnement du PSCBC, voir S. Huluman: *The practice of social dialogue in the South African public service*, PSCBC, 2005.

différents secteurs sont désignés par le conseil de coordination qui peut également fusionner ou supprimer ces conseils de négociations. Si les parties au sein d'un secteur ne s'accordent pas sur la constitution d'un conseil de négociation pour un secteur déterminé, le greffier (*Registrar*) des relations du travail peut décider de sa constitution. Un conseil de négociation possède une compétence exclusive au sujet des questions spécifiques à ce secteur sur lesquelles l'Etat à l'autorité requise pour conclure des accords collectifs. Tout conflit quant à la compétence des conseils de négociation est soumis à la Commission de conciliation, médiation et arbitrage pour règlement par conciliation et éventuellement par arbitrage, à la demande de l'une des parties.

Tout conseil de négociation peut contrôler et assurer l'application des accords collectifs conclus en son sein ou par les parties qui y sont représentées (art. 33A).

Les accords collectifs conclus doivent prévoir des règles prévoyant le recours à la conciliation, puis à l'arbitrage, pour résoudre les conflits quant à leur interprétation et leur application (art. 24). Quatre conseils de négociation sectoriels existent: le Conseil des relations de travail dans l'éducation (qui couvre 350 000 personnes employées en vertu de la loi sur l'emploi des enseignants); le Conseil de négociation pour la fonction publique générale (qui est compétent pour 250 000 personnes qui ne relèvent pas d'un conseil spécifique, y compris le personnel civil de la Défense nationale et le personnel non enseignant de l'éducation); le Conseil de négociation pour le secteur de la santé publique (240 000 travailleurs employés dans les départements nationaux et régionaux de santé et de bien-être); le Conseil de négociation pour le secteur de la protection et la sécurité (qui couvre la police et le ministère correspondant, soit 125 000 personnes). Un conseil spécifique existe pour les gouvernements locaux.

Les chambres provinciales du Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique servent de conseils de négociations (au nombre de 36) pour les questions du ressort de la province. Toutefois, compte tenu du caractère centralisé de la négociation, les accords conclus en leur sein doivent être ratifiés par le PPSCBC.

D'une manière plus générale, l'Etat peut être partie à tout conseil de négociation s'il est employeur dans le secteur pour lequel le conseil a été établi. Dans ce cas, toute référence à une organisation enregistrée d'employeurs est censée inclure une référence à l'Etat en tant que partie (art. 27). Cette disposition peut lui permettre de participer à des négociations dans des secteurs où il est partie prenante, par le biais des entreprises publiques.

Différends du travail

En 1998, le Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique a adopté son propre système de résolution des différends individuels et collectifs du travail dans un accord collectif amendé par la suite en 2002. Les différends collectifs portés devant le PSCBC concernent principalement l'interprétation et l'application des accords collectifs. Ils doivent être traités en procédure de conciliation dans un délai de trente jours. En revanche, aucune durée maximum n'est fixée pour la procédure d'arbitrage. Le conseil de négociation pour la police a établi une procédure de conciliation – arbitrage qui s'enchaîne dans la même journée, permettant ainsi la résolution rapide des conflits.

Grèves

Le droit de grève est reconnu en vue de la négociation collective par la Constitution nationale (art. 23), de manière générale, aux travailleurs du secteur privé comme du secteur public. Les employeurs, y compris l'Etat en tant qu'employeur, se voient accorder une possibilité de recours au lock-out correspondant.

Ces droits sont cependant limités s'il existe une autolimitation dans l'accord collectif en vigueur ou si cet accord prévoit le recours à l'arbitrage, ou encore dans les services essentiels ou les services de maintenance.

Le droit de grève peut être exercé si le problème à l'origine du conflit a été soumis à un conseil de négociation et demeure sans solution après une période de trente jours, prolongée éventuellement par accord des parties. Un préavis de sept jours avant le début de la grève doit être notifié à l'employeur lorsque l'Etat est l'employeur.

Si la grève est légale, elle n'entraîne pas de rupture du contrat de travail (art. 67 2 de la loi sur les relations de travail).

Le ministre du Travail, en consultation avec le ministre de la Fonction publique et de l'administration, doit établir un Comité des services essentiels composé de personnes possédant une expertise et une expérience en matière de droit du travail et des relations professionnelles (art. 70)⁴. Le rôle de ce comité est de conduire des investigations en vue de déterminer si tout ou partie d'un service peut être considéré comme essentiel, de prendre une décision à cet égard et de déterminer les conflits concernant l'ensemble ou une partie d'un service essentiel. Un service essentiel est défini comme un service dont l'interruption met en danger la vie, la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population. Deux services essentiels sont désignés directement par la loi. Il s'agit des services parlementaires et de la police (art. 71-10).

Le Comité des services essentiels peut ratifier un accord collectif qui prévoit le maintien d'un service minimum dans un service désigné comme essentiel.

En cas de différend dans un service essentiel, le conflit est soumis à un conseil ou à la Commission de conciliation, médiation et arbitrage (commission tripartite présidée par une personnalité indépendante) qui doivent tenter de le résoudre par la conciliation. Si le conflit reste sans solution, chacune des parties peut demander qu'il soit soumis à un arbitrage exercé par le conseil ou la commission. Toute sentence arbitrale concernant l'Etat et ayant des implications financières pour l'Etat ne devient d'application obligatoire que quatorze jours après la date de la sentence, à moins qu'un ministre n'ait soumis cette sentence au parlement au cours de cette période ou quatorze jours après la soumission au parlement à moins que celui-ci n'ait adopté une résolution disposant que la sentence n'est pas obligatoire. Dans ce dernier cas, le différend est renvoyé à la commission pour une conciliation complémentaire entre les parties. Si cette conciliation échoue, l'une des parties peut demander de référer le conflit à la commission d'arbitrage. Si le parlement n'est pas en session au moment de l'expiration des délais prévus pour l'application de la sentence, ceux-ci ne courent qu'à compter du début de la session parlementaire suivante.

Sur la base de la loi sur les relations de travail, le Comité des services essentiels a désigné un certain nombre de services comme essentiels: services de polices municipaux, services de santé municipaux, services de sécurité municipaux, fourniture et distribution d'eau, services de sécurité du Département des eaux et forêts, production, transmission et distribution d'électricité, lutte contre l'incendie, paiement des pensions après un mois de retard, fonctionnement des tribunaux et des services pénitentiaires, services de transfusion sanguine, des services informatiques du Département du budget (personnel, pensions, hôpitaux), ainsi que des services exercés par du personnel civil à l'appui des forces armées. Certains services fournis par le secteur privé mais financés par des fonds publics ont aussi

⁴ Voir B. Mgijsma: *Best practice in social dialogue in public emergency services in South Africa*, BIT, 1993.

été déclarés essentiels, en particulier dans le domaine du secteur médical et paramédical. En outre, certains services sanitaires ont été en partie déclarés essentiels.

Des accords prévoyant des services minimums à assurer dans ces services essentiels ont été conclus au sein des conseils de négociation sectoriels.

Les grèves de solidarité sont autorisées, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient respectées, notamment le caractère légal de la grève initiale et la nature et l'étendue raisonnables du mouvement de solidarité quant à l'effet direct ou indirect qu'il peut avoir sur le premier employeur (art. 66).

Au-delà de la reconnaissance du droit de grève en vue de la négociation collective, la loi prévoit le droit de prendre part à des actions de protestation afin de promouvoir et défendre les intérêts sociaux et économiques des travailleurs, à l'exception des services essentiels, moyennant un préavis de quatorze jours (art. 77).

Le nombre de grèves dans la fonction publique a été relativement réduit au cours des dernières années et les mouvements organisés à l'occasion des négociations salariales en 1997, 1999 et 2004 n'ont duré que deux jours au maximum. Des mouvements ont été organisés dans les administrations municipales en 2005 en appui de revendications pour les salaires. En revanche, les négociations salariales de 2007 semblent donner lieu à un conflit sévère entre le gouvernement et les organisations. Un mouvement de grève illimité est organisé depuis le 1^{er} juin 2007 par 19 organisations syndicales, y compris celles regroupant des travailleurs des services essentiels comme les infirmières et la police.

Argentine

Caractéristiques principales du secteur public

A la fin des années quatre-vingt a débuté un processus de réformes qui s'est accéléré en 1989 avec la promulgation de la loi de réforme de l'Etat (n° 23696) et de la loi d'urgence économique (n° 23697). Le rôle de l'Etat a été redéfini par ces deux lois, en particulier en abandonnant son rôle d'entreprise fournisseur de services publics (notamment dans les communications, les grands travaux d'infrastructure et la production et distribution d'énergie) et en centrant son activité sur la formulation des politiques publiques, la régulation des services et le contrôle de la mise en œuvre de ces régulations. En outre, des services ont été transférés du gouvernement national vers les provinces, notamment ceux de l'éducation et de la santé.

L'emploi public fédéral a été ainsi fortement réduit en raison de la privatisation des entreprises, de la concession des services publics et de la décentralisation. Le nombre de fonctionnaires de l'administration nationale est passé en dix ans après le début de la mise en œuvre de la réforme de 776 332 à 435 081, alors que l'administration publique provinciale voyait le nombre de ses agents augmenter de 1 097 764 à 1 324 613. Au cours des cinq premières années de la réforme, 31 210 employés de la santé et 88 116 de l'éducation avaient été transférés de l'Etat fédéral aux provinces ⁵.

⁵ Voir J.A. Bonifacio et G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2002.

Législation applicable aux relations de travail

Les relations de travail dans la fonction publique sont régies par le régime de négociation collective pour les travailleurs de l'Etat (loi n° 24185 du 11 novembre 1992). Cette législation couvre les négociations collectives entre l'administration publique et ses employés, à l'exception de certains postes élevés de la hiérarchie tels que le Président, le Vice-président et le Procureur général de la nation, le Contrôleur général des enquêtes administratives et ses adjoints, les ministres, Secrétaire et Sous-secrétaires d'Etat, les fonctionnaires supérieurs et conseillers de cabinet, le personnel diplomatique et les directeurs des organismes étatiques et des organismes décentralisés nationaux. Sont également exclus du champ d'application de la loi le personnel militaire et de sécurité des forces armées la gendarmerie, la marine, la police fédérale et le service pénitentiaire.

Les enseignants possèdent un régime spécial qui leur est attribué par la loi n° 23 929 du 10 avril 1991 sur la négociation collective des travailleurs de l'enseignement. Du fait de la décentralisation du secteur de la santé, le cadre des relations de travail s'établit au niveau provincial. Autrement, dans le cadre des activités privatisées, c'est le régime général juridique des conventions collectives du travail fixé par la loi n° 14250 du 20 octobre 1953, telle que modifiée, notamment par la loi n° 25877 du 2 mars 2004, qui s'applique.

Droits syndicaux

Il existe, depuis 1945, un régime légal unique pour les associations syndicales de travailleurs, actuellement régies par la loi n° 23551 et le décret réglementaire n° 467/88, qui s'applique tant aux travailleurs de l'Etat et du secteur public qu'à ceux du secteur privé.

Le système légal général reconnaît des droits et attributions exclusifs aux associations dotées d'une personnalité juridique spéciale (*personeria gremial*). Ces associations jouissent du droit d'exercer exclusivement la représentation de tous les travailleurs de la catégorie, affiliés ou non.

L'Administration publique nationale a la particularité exceptionnelle de permettre la coexistence, dans les mêmes catégories personnelles et territoriales, de plus d'une association dotée de la personnalité juridique spéciale.

Consultations

Comme conséquence de la ratification de la convention n° 151 de l'OIT, le pouvoir exécutif national avait créé, en 1986, la Commission participative de politique salariale et autres conditions d'emploi du secteur public (décret n° 1598/86) composée, d'une part, des représentants des ministères de l'Economie et du Travail et du Secrétariat à la fonction publique et, d'autre part, des représentants des deux organisations nationales représentatives de fonctionnaires: l'Union du personnel civil de la nation et l'Association des travailleurs de l'Etat. Cette expérience n'a duré que deux ans et n'a pas véritablement fonctionné avec succès. Elle a laissé la place à un système plus élaboré de négociation.

Négociation collective

Déjà, entre 1973 et 1975, un régime de négociation collective avait été introduit dans cinq secteurs de l'administration publique (Junta nationale des céréales, Bourse nationale du commerce, Administration nationale des douanes, Direction générale des impôts et Direction nationale de la voirie). Ces services avaient été incorporés au système de négociation collective en raison de leurs caractéristiques particulières quant à leur type d'activités ou à leur régime de travail. Après une suspension de ces systèmes de

négociation pendant le régime militaire, les fonctionnaires se sont vu reconnaître finalement le droit de négociation collective en 1992 par la loi n° 29185. Des normes de même nature furent adoptées dans certaines provinces, bien que seulement moins de la moitié d'entre elles reconnaissent la négociation collective aux travailleurs de l'administration publique. Ce n'est toutefois que six ans après la promulgation de cette loi que fut signée la première convention collective applicable à l'ensemble du secteur public.

La mise en pratique de la négociation collective a nécessité la modification du régime juridique applicable aux employés publics qui a fait l'objet d'une nouvelle législation en 1998 (loi-cadre sur la régulation de l'emploi public national n° 25164). Il était entendu que les droits et garanties accordés par cette loi aux travailleurs de l'administration publique constituaient des normes minima qui devaient être respectées dans les conventions collectives. Actuellement, les travailleurs de l'administration publique sont couverts par la deuxième convention collective générale du travail conclue entre l'administration et les syndicats telle qu'homologuée par le décret n° 214/2006⁶. Dans sa partie introductive, la convention collective reconnaît la contribution des conventions n°s 151 et 154 de l'OIT à la démocratisation des relations de travail et à la reconnaissance du droit des travailleurs de l'Etat à la négociation collective.

La convention collective générale peut être complétée par des conventions collectives sectorielles, étant entendu que la première est une source de droits hiérarchiquement supérieure et que, dans tout conflit normatif, c'est la convention collective générale qui s'applique.

Conformément à la législation, la représentation de l'Etat dans le cadre de la négociation collective est exercée par les représentants du ministère de l'Economie, des Travaux et des Services publics et du Secrétariat à la fonction publique (au niveau du Sous-secrétaire d'Etat au minimum), et les fonctionnaires sont représentés par les syndicats jouissant de la personnalité juridique spéciale avec couverture nationale. Pour un secteur déterminé, les organisations participant à la négociation collective sont celles qui sont représentatives dans ce secteur et les organisations nationales qui incluent le secteur concerné dans leur champ de représentation.

Toutes les questions concernant le travail peuvent faire l'objet de négociations collectives, à l'exception de la structure organique de l'Administration publique nationale, des pouvoirs de direction de l'Etat et de la reconnaissance du principe d'adéquation comme base du revenu et de la formation dans la carrière administrative. Pour les salaires et toutes autres questions se référant à des données économiques, les accords doivent se conformer à la loi budgétaire.

Afin de mener à bien la négociation, une commission négociatrice est constituée à la demande de l'une des parties. Celles-ci ont le devoir de négocier de bonne foi, ce qui implique la participation aux réunions, la désignation de représentants appropriés, l'échange d'informations nécessaires et la réalisation d'efforts en vue d'aboutir à des accords qui tiennent compte des diverses circonstances du cas.

Selon l'article 1 de la convention collective générale conclue en 2006⁷, celle-ci s'applique à tous les travailleurs couverts par la loi et entretenant une relation de travail

⁶ Voir M. Cremonte: «El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo en la Administracion Publica Nacional: la opcion por la autonomia», *Derecho del Trabajo*, juillet 2006.

⁷ Voir F.G. Pulles: «Serie de Legislacion Comentada: Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administracion Publica Nacional», *Lexis Nexis*, 2006.

avec l'administration publique, ainsi qu'aux travailleurs employés par de nombreux organismes décentralisés mentionnés en annexe de la convention. La convention collective générale crée une Commission permanente d'application et des relations de travail (COPAR) composée de trois représentants titulaires et suppléants de l'Etat-employeur et du même nombre de représentants de la partie syndicale. Cette commission a pour fonctions et attributions d'interpréter la convention collective, de contrôler l'adéquation des conventions collectives sectorielles à la convention collective générale, d'intervenir dans la résolution des points controversés et conflits ainsi que dans les conflits collectifs d'intérêt, et d'analyser semestriellement l'état de l'application de la convention collective et d'élaborer de possibles améliorations.

Les décisions de la commission doivent être adoptées à l'unanimité par écrit et ont un caractère obligatoire, sauf acte administratif contraire pris par le pouvoir exécutif dans les trente jours. Quand les décisions entraînent des implications économiques et financières, il est prévu une intervention préalable de deux Secrétaires d'Etat compétents en matière budgétaire, afin qu'ils évaluent la faisabilité de la mise en œuvre des décisions.

Bien qu'une législation générale applicable aux enseignants permette la négociation collective au niveau provincial, certaines provinces n'ont pas adopté de législation en la matière. Il n'existe donc pas, du fait de la décentralisation de l'éducation, de cadre légal au niveau provincial qui permette la négociation collective. Les relations de travail dans ce secteur sont alors de nature unilatérale: le secteur employeur adopte des décisions sous forme réglementaire, souvent à la suite de revendications présentées par les organisations syndicales. Par exemple, les enseignants de la province de Buenos Aires sont régis par le statut de l'enseignant (loi provinciale n° 10 579). Les enseignants sont donc soumis à un système principalement statutaire, même si des négociations ont lieu avant que les décisions soient prises par l'administration. Confrontés à cette situation, les syndicats revendiquent l'accès à la négociation collective débouchant sur des conventions.

Les grandes lignes de la loi sur la négociation collective des enseignants (loi n° 23 929 de 1991) sont les mêmes que celles s'appliquant aux fonctionnaires de l'Etat en général. Elle exclut expressément du domaine de la négociation collective les pouvoirs constitutionnels de l'Etat en matière éducative et la structure organique du système éducatif.

Différends du travail

La convention collective générale de travail pour l'Administration publique nationale institue un système volontaire de résolution des conflits collectifs de travail survenus entre l'Etat-employeur et ses agents. Cette procédure est de nature écrite et obéit aux principes de volontarisme, de rapidité, d'égalité, de bilatéralité, d'audition des parties et d'impartialité. Trois types de procédure sont prévus: l'autorégulation du conflit au sein de la COPAR, la médiation et l'arbitrage.

Dans le cadre de l'autorégulation du conflit, toute partie à la convention collective de travail peut demander l'intervention de la COPAR qui agit de façon autonome pour aboutir à la conciliation dans un délai maximum de quinze jours. En cas d'échec, les parties peuvent demander la médiation et/ou l'arbitrage. Dans la procédure de médiation, la COPAR convoque le ou les médiateurs qui disposent de dix jours ouvrables pour mener à bien la procédure. Au cours des audiences où la comparution des parties est obligatoire, le médiateur agit comme modérateur en vue d'aboutir à un accord. Si les parties acceptent le résultat de la procédure de médiation, celui-ci sera formalisé par écrit et d'application obligatoire. En l'absence d'accord à la fin de la procédure de médiation, les parties peuvent opter pour la procédure d'arbitrage ou se présenter devant la justice. L'arbitrage requiert la manifestation expresse de volonté des deux parties de recourir à cette procédure. Dans ce cas, la sentence arbitrale doit être prononcée dans un délai fixé par les parties ou dans un

délai maximal de dix jours. Elle doit être fondée et a des effets obligatoires. Un recours contre cette sentence n'est possible qu'en cas d'excès de compétence, de vice de procédure ou de non-conformité avec les normes législatives ou constitutionnelles.

Grèves

L'article 14 *bis* de la Constitution nationale garantit le droit de grève sans établir de distinction entre le secteur privé et le secteur public. L'exercice du droit de grève dans les services essentiels pour la communauté est toutefois soumis à des restrictions dans le cadre d'une réglementation qui impose l'épuisement d'une instance de conciliation, le dépôt d'un préavis de cinq jours et la garantie de services minima (décret n° 2184 du 17 octobre 1990).

Selon la loi n° 25877 complétée par le décret n° 843/00, sont considérés comme essentiels les services sanitaires et hospitaliers, la production et la fourniture d'eau potable, d'énergie électrique et de gaz, ainsi que le contrôle du trafic aérien. Une activité non comprise dans cette liste pourra être qualifiée exceptionnellement comme service essentiel par une commission indépendante après procédure de conciliation quand, en raison de la durée et de l'étendue territoriale de l'interruption d'activité, celle-ci pourrait mettre en danger la vie, la santé et la sécurité de l'ensemble ou d'une partie de la population ou quand il s'agit d'un service public d'une importance essentielle selon les critères de l'OIT.

En mars 2006 a été adopté le décret n° 272/2006 qui crée une commission dite Commission de garantie, qui a pour objectif de conseiller et de se prononcer sur les questions liées à la qualification de service essentiel que lui soumet le pouvoir exécutif. La Commission de garantie peut en outre être convoquée à la demande des parties intervenant dans le conflit collectif et non uniquement d'office par le ministère du Travail. Elle est composée de cinq membres à l'expertise professionnelle reconnue en matière de relations du travail, de droit du travail ou de droit constitutionnel.

L'application de la législation, et notamment la qualification de certains services comme essentiels, a parfois donné lieu à des problèmes et a donné naissance à la présentation de plaintes devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT, notamment dans un service municipal d'élimination des déchets, dans l'aéronautique, dans le secteur judiciaire d'une province (pour les employés), dans l'enseignement public d'une autre province et dans le secteur de l'éducation de façon générale. Il est à noter que l'inclusion de l'éducation dans les services essentiels a été considérée comme inconstitutionnelle par les instances judiciaires.

Canada

Caractéristiques principales du secteur public

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de personnes employées dans les administrations, les services de santé et les services sociaux a légèrement augmenté au cours des cinq dernières années, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux provincial et local. En revanche, les entreprises publiques ont vu leurs effectifs décroître, sauf au niveau local.

Emploi dans le secteur public (emploi (personnes))

	2002	2003	2004	2005	2006
Secteur public	2 843 465	2 908 107	2 940 859	2 979 727	3 038 846
Gouvernement	2 579 564	2 640 867	2 675 900	2 716 265	2 776 124
Administration publique générale fédérale ¹	359 477	366 428	366 654	370 606	386 629
Administrations publiques générales, provinciales et territoriales	332 986	346 320	344 792	346 109	348 312
Institutions de services de santé et services sociaux, provinciales et territoriales	714 988	738 525	744 570	755 715	769 070
Universités, collèges, instituts de formation professionnelle et écoles de métiers, provinciales et territoriales	284 685	296 380	303 494	310 754	317 966
Administrations publiques générales, locales	344 580	361 865	373 332	380 285	390 650
Commissions scolaires locales	542 848	531 348	543 058	552 796	563 496
Entreprises publiques	263 901	267 240	264 958	263 461	262 723
Entreprises publiques, fédérales	88 429	88 366	87 911	87 502	87 138
Entreprises publiques, provinciales et territoriales	125 185	127 292	123 988	121 243	119 028
Entreprises publiques, locales	50 287	51 582	53 060	54 717	56 558

Notes: Les données d'emplois ne sont pas en équivalent temps-plein et ne font pas de distinction entre les employés à temps plein et à temps partiel. Inclus les employés au Canada et à l'extérieur du Canada. Les données sont au 31 décembre.

¹ L'Administration publique générale fédérale comprend les réservistes et les membres des forces armées canadiennes à temps plein.

Source Statistique Canada, CANSIM. Dernières modifications apportées: 23 février 2007.

Législation applicable aux relations de travail

Aux termes de la Constitution canadienne, la législation du travail est principalement de la responsabilité des provinces. Toutefois, outre la fonction publique fédérale, le gouvernement fédéral administre les affaires du travail dans différentes industries telles que dans le secteur des transports (chemins de fer, autobus, aviation, etc.), dans les télécommunications, telles que radio, télévision, téléphones, systèmes par câbles, les banques, pour les ouvrages qui ont été déclarés par le parlement comme étant «à l'avantage général du Canada», ainsi que la plupart des sociétés fédérales de la Couronne.

Fonction publique

Au niveau fédéral, la loi sur les relations de travail dans la fonction publique est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005. Différentes lois existent au niveau provincial: le Public Service Employee Relations Act en Alberta, le Public Service Labour Relations Act en Colombie-Britannique, la loi sur la fonction publique au Manitoba, la loi sur les relations de travail dans les services publics au Nouveau-Brunswick, le Public Service Collective Bargaining Act à Terre-Neuve-et-Labrador, le Civil Service Collective Bargaining Act en Nouvelle-Ecosse, la loi sur la négociation collective des employés de la Couronne en Ontario, le Civil Service Act à l'Ile-du-Prince-Edouard, la loi sur la fonction publique et la loi sur le régime de négociation des conventions collective dans les secteurs public et parapublic au Québec et le Public Service Act au Saskatchewan.

Secteur public

Des lois spéciales régissent parfois les secteurs de la santé et de l'éducation au niveau provincial. Par exemple sont en vigueur la loi sur l'accord de partenariat dans le secteur de la santé et la loi sur l'amélioration de la fourniture des services de santé et des services sociaux en Colombie-Britannique, la loi sur les foyers de soins au Nouveau-Brunswick, la

loi sur l'arbitrage des conflits du travail dans les hôpitaux en Ontario et la loi sur le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec. Pour l'enseignement, on peut relever, entre autres, la loi sur l'école en Alberta, la loi sur les relations de travail dans l'éducation publique en Colombie-Britannique, la loi sur la négociation collective des enseignants à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Ecosse, la loi sur les négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux au Québec.

Droits syndicaux

En vertu de la législation fédérale, les travailleurs des services public et privé jouissent du droit syndical. Cependant, certaines restrictions existent au niveau provincial. En Alberta, la loi autorise le Conseil des gouverneurs à stipuler quelles catégories de personnel des universités peuvent ou non constituer un syndicat. En Ontario, les directeurs et directeurs adjoints d'écoles voient leurs droits restreints.

Des problèmes existent également quant à la référence expresse dans la législation à un syndicat, établissant une situation de monopole. Tel est le cas pour la fonction publique à l'Ile-du-Prince-Edouard et pour l'enseignement en Nouvelle-Ecosse et en Ontario.

Consultations

En vertu de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique (art. 8), chaque administrateur général établit, en collaboration avec les agents négociateurs représentant des fonctionnaires du secteur de l'administration fédérale dont il est responsable, un comité consultatif composé de ses représentants et de représentants des agents négociateurs en vue de l'échange d'informations et de l'obtention d'opinions et de conseils sur des questions liées au milieu de travail qui touchent les fonctionnaires. Ces questions peuvent notamment porter sur le harcèlement en milieu de travail, la communication de renseignements sur les actes fautifs commis au sein de la fonction publique et la protection des fonctionnaires contre les représailles lorsqu'ils communiquent ces renseignements. L'employeur et l'agent négociateur peuvent travailler à l'amélioration conjointe du milieu de travail, notamment sous l'égide du Conseil national mixte ou de tout autre organisme dont ils conviennent. Par amélioration conjointe du milieu de travail, il faut entendre la consultation entre les parties sur les questions liées au milieu de travail et leur participation à la formulation des problèmes relatifs à celui-ci, et à l'élaboration et à l'étude de solutions en vue de l'adoption de celles qui conviennent.

Le processus de consultation existe également dans le cadre de la définition des procédures de recrutement et de destitution. La loi sur l'emploi dans la fonction publique (art. 14) établit que la Commission de la fonction publique consulte l'employeur ou toute organisation syndicale accréditée comme agent négociateur sur les lignes directrices relatives à la façon de faire et de révoquer les nominations, et sur les principes régissant les priorités de nomination ou les mises en disponibilité.

Négociation collective

Au niveau fédéral, la négociation collective est reconnue comme moyen de fixer les conditions d'emploi des fonctionnaires. Le système de négociation repose sur la détermination des conditions d'emploi dans des unités considérées comme «habiles à négocier collectivement» et sur l'accréditation de l'organisation syndicale majoritaire comme agent négociateur au sein de chaque unité de négociation (section 5 de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique). C'est la Commission des relations de travail dans la fonction publique qui définit les groupes de fonctionnaires constituant une unité et qui accrédite les organisations syndicales comme agents négociateurs. A cette fin, des

procédures précises sont prévues dans la loi sur les relations de travail dans la fonction publique, comportant notamment la possibilité d'ordonner des scrutins afin de vérifier si la majorité des fonctionnaires concernés souhaitent être représentés par l'organisation qui sollicite l'accréditation.

L'agent négociateur ou l'employeur peut, par écrit, demander à l'autre partie d'entamer des négociations collectives en vue de la conclusion, du renouvellement ou de la révision d'une convention collective. Cette requête peut être présentée à tout moment si aucune convention collective ou décision arbitrale n'est en vigueur, ou dans les quatre derniers mois de leur application. Les parties doivent alors se rencontrer dans les vingt jours et entamer des négociations de bonne foi et faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

La convention collective ne peut avoir pour effet direct ou indirect de modifier, de supprimer ou d'établir une condition d'emploi qui nécessiterait l'adoption ou la modification d'une loi fédérale, exception faite des lois affectant les crédits nécessaires à son application ou d'une condition d'emploi qui a été ou pourrait être établie sous le régime de la loi sur l'emploi dans la fonction publique, la loi sur la pension de la fonction publique ou la loi d'indemnisation des agents de l'Etat. Sous réserve de l'affectation par le parlement, ou sous son autorité, des crédits dont l'employeur peut avoir besoin à cette fin, les parties à une convention collective commencent à l'appliquer au cours du délai prévu dans la convention collective ou dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de la signature.

Jusqu'à une date très récente, la négociation collective n'était pas considérée comme protégée par la Charte des droits et libertés. Mais, dans un jugement rendu le 8 juin 2007⁸, la Cour suprême a considéré que la liberté d'association garantie par la charte comprend le droit procédural de négociation collective. Sur cette base, elle a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi sur l'amélioration de la provision des services de santé et sociaux (*Health and Social Services Delivery Improvement Act*) de la Colombie-Britannique qui restreignait la négociation collective dans le secteur de la santé. Cette décision constitue un changement dans la jurisprudence de la Cour suprême et une évolution importante dans la protection de la négociation collective dans le secteur public.

Différends du travail

La loi sur les relations de travail dans la fonction publique établit une Commission des relations de travail dans la fonction publique qui est chargée de la prestation de services en matière d'arbitrage, de médiation et d'analyse, et de recherche en matière de rémunération. Les commissaires, nommés par le gouverneur en conseil, sont choisis, à l'exception du président et des vice-présidents, parmi les personnes figurant sur une liste dressée par le président, après consultation de l'employeur et des agents négociateurs.

L'agent négociateur avise la commission de son choix du mode de règlement applicable à tout différend auquel il peut être partie (renvoi à l'arbitrage ou renvoi à la conciliation), étant entendu que l'organisation peut demander une modification du mode de règlement initialement choisi.

L'arbitrage s'applique dans les cas où le mode de règlement des différends est l'arbitrage et où les parties ont négocié de bonne foi, en vue de conclure une convention collective, mais n'ont pu s'entendre sur une condition d'emploi qui peut figurer dans une

⁸ Voir *Health Services and Support Facilities Subsector Bargaining Association contre Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27.

décision arbitrale. L'une ou l'autre partie peut, par écrit, demander le renvoi à l'arbitrage d'un différend sur une telle condition d'emploi. Le président de la commission établit alors un conseil chargé de l'arbitrage du différend, mais il peut attendre d'être convaincu que le demandeur a négocié suffisamment et sérieusement en ce qui touche le différend. Le Conseil d'arbitrage met tout en œuvre, dans les meilleurs délais, pour que les parties au différend parviennent à conclure ou à réviser la convention collective. Il doit prendre à cet effet un certain nombre de facteurs en considération: attirer des personnes à compétence voulue et les maintenir dans la fonction publique, offrir une rémunération et autres conditions comparables à celles des personnes qui occupent des postes analogues dans les secteurs privé et public, maintenir des rapports convenables entre les divers échelons au sein d'une même profession et entre les diverses professions au sein de la fonction publique, établir une rémunération et autres conditions d'emploi justes et raisonnables compte tenu des qualifications requises, du travail accompli, de la responsabilité assumée et de la nature des services rendus et de l'état de l'économie canadienne, et de la situation fiscale du gouvernement.

Une décision arbitrale ne peut avoir pour effet de modifier ou de supprimer, ou d'établir une condition d'emploi qui, notamment, nécessite ou entraîne l'adoption ou la modification d'une loi fédérale, sauf une loi affectant les crédits nécessaires ou qui porte sur des normes, procédures ou méthodes régissant la nomination, l'évaluation, l'avancement, la mutation, le renvoi en cours de stage ou la mise en disponibilité des fonctionnaires, ou encore qui aurait une incidence sur l'organisation de la fonction publique, l'attribution de fonctions aux postes et aux personnes employées au sein de celle-ci et leur classification. Sont exclues également de la décision arbitrale les conditions d'emploi n'ayant pas fait l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage. La décision arbitrale lie l'employeur et l'agent négociateur ainsi que les fonctionnaires de l'unité de négociation. Elle lie aussi tout administrateur responsable d'un secteur de l'administration publique, dont font partie les fonctionnaires de l'unité de négociation, dans son domaine de compétence défini par la loi sur la gestion des finances publiques.

Comme pour une convention collective, sous réserve de l'affectation par le parlement ou sous son autorité des crédits dont l'employeur peut avoir besoin, les parties commencent à appliquer la décision arbitrale dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date à laquelle elle lie les parties ou tout autre délai plus long dont elles conviennent ou que la commission peut accorder à la demande de l'une d'entre elles.

Dans le cas où le mode de règlement des différends choisi est le renvoi à la conciliation et si les parties ont négocié de bonne foi mais n'ont pu s'entendre sur une condition d'emploi, l'une ou l'autre des parties demande par écrit le renvoi à la conciliation d'un différend sur toute condition d'emploi qui peut figurer dans une convention collective. Le président de la Commission des relations de travail recommande alors au ministre l'établissement d'une commission d'intérêt public chargée de la conciliation du différend. Le président peut agir de sa propre initiative s'il estime que cela peut aider les parties à s'entendre et que, sans cela, il est peu probable que celles-ci arrivent à un accord. La commission s'efforce dans les meilleurs délais d'aider les parties à conclure ou à réviser la convention collective. Les facteurs qui doivent être pris en considération sont les mêmes que dans le cas d'un arbitrage. Toute recommandation de la Commission d'intérêt public lie les parties si celles-ci en sont ainsi convenues par écrit. Le ministre peut, s'il l'estime d'intérêt public, donner aux fonctionnaires l'occasion d'accepter ou de rejeter les dernières offres de l'employeur faisant toujours l'objet d'un différend par un vote au scrutin secret auprès de tous les fonctionnaires concernés. Ni l'ordre de tenir un scrutin ni sa tenue n'ont pour effet d'empêcher la déclaration ou l'autorisation d'une grève si celle-ci n'est pas interdite ou d'empêcher la participation des fonctionnaires s'il n'est pas interdit par ailleurs au fonctionnaire d'y participer. En cas de vote favorable de la majorité des fonctionnaires, les parties sont liées par les dernières

offres de l'employeur et sont tenues de conclure sans délai une convention collective les incorporant.

Grèves

Des dispositions en matière de différends du travail et de grèves existent tant au niveau fédéral qu'au niveau de chaque province. Le tableau ci-dessous résume les différentes situations existant aux niveaux fédéral et provincial en fonction de divers corps de métiers.

Processus de règlement des différends dans les secteurs public et parapublic au Canada

	Fonctionnaires	Employés d'hôpitaux	Enseignants dans les écoles publiques, professeurs de collège et d'université	Employés des sociétés de la couronne
Fédéral	Choix du syndicat entre l'arbitrage ou la grève ¹	Choix du syndicat entre l'arbitrage ou la grève ¹ Grève/lock-out ¹ au Yukon	Grève/lock-out dans le cas de quelques écoles des TNO et des écoles gérées par les conseils de bande dans les réserves amérindiennes	Grève/lock-out ¹ pour la plupart des sociétés de la couronne
Alberta	Interdiction de grève/lock-out; arbitrage à la demande de l'une des parties ou des deux ²	Interdiction de grève/lock-out; arbitrage à la demande de l'une des parties ou des deux ou à la discrétion du ministre ²	P&S ^{3,4} – Grève/lock-out C – Arbitrage exécutoire U ⁵ – Procédures de négociation agréées par les parties	Comme pour les fonctionnaires
Colombie-Britannique	Grève/lock-out ¹	Grève/lock-out ¹	P&S ^{1,4} – Niveau provincial (comprenant les clauses monétaires): grève/lock-out; niveau local: l'une des parties peut renvoyer un différend aux négociations provinciales C et U – Grève/lock-out	Grève/lock-out ¹
Ile-du-Prince-Edouard	Arbitrage à la demande de l'une des parties ou à la discrétion du ministre ²	Interdiction de grève; arbitrage obligatoire après la conciliation	P&S ⁴ – Arbitrage à la demande de l'une des parties ou à la discrétion du ministre ² U – Grève/lock-out	Comme pour les fonctionnaires
Manitoba	Arbitrage à la demande de l'une des parties ¹	Grève/lock-out ¹ Travailleurs paramédicaux de Winnipeg: même processus que pour les pompiers municipaux	P&S ⁴ – Interdiction de grève/lock-out; l'une des parties peut amorcer les procédures d'arbitrage U – Grève/lock-out	Grève/lock-out
Nouveau-Brunswick	Grève/lock-out ^{1,2}	Grève/lock-out ^{1,2}	P&S ⁴ – Grève/lock-out ² U – Grève/lock-out	Grève/lock-out ⁶
Nouvelle-Ecosse	Interdiction de grève/lock-out; arbitrage à la demande de l'une des parties ou des deux	Grève/lock-out	P&S ⁴ – Niveau provincial (incluant les salaires): grève/lock-out; niveau local: interdiction de grève/lock-out; arbitrage à la demande de l'une des parties U – Grève	Grève/lock-out

	Fonctionnaires	Employés d'hôpitaux	Enseignants dans les écoles publiques, professeurs de collège et d'université	Employés des sociétés de la couronne
Ontario	Grève/lock-out ¹	Interdiction de grève/lock-out; arbitrage après l'avis aux parties que la conciliation a échoué ² Préposés aux services d'ambulance terrestres employés par des municipalités: grève/lock-out ¹	P&S ⁴ – Grève/lock-out C – Grève/lock-out U – Grève/lock-out	Grève/lock-out. Quelques sociétés désignées sont assujetties à la loi régissant les relations de travail des fonctionnaires
Québec	Grève/lock-out ¹ , sauf les agents de la paix ⁹ . Dans ce dernier cas, un comité patronal/syndical présente des recommandations au gouvernement pour approbation par décret	Grève/lock-out ^{1,8}	P&S ^{1,4} – Grève/lock-out ⁸ C – Grève/lock-out ⁸ U – Grève/lock-out	Grève/lock-out ^{9,10}
Saskatchewan	Grève/lock-out	Grève/lock-out	P&S ⁴ – Choix du syndicat entre la grève ou l'arbitrage à la demande de l'une des parties U – Grève/lock-out	Grève/lock-out
Terre-Neuve et Labrador	Grève/lock-out ^{1,11}	Grève/lock-out ^{1,11}	P&S ⁴ – Grève/lock-out U – Grève/lock-out	Grève/lock-out ^{1,2}
Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	Grève ¹	Grève ¹	P&S ⁴ – Grève	Grève ¹
Yukon	Choix du syndicat entre l'arbitrage à la demande de l'une des parties ou la grève ¹	Voir l'administration fédérale	P&S ⁴ – Choix du syndicat entre l'arbitrage à la demande de l'une des parties ou la grève	Employés des sociétés de la Couronne

Source: Analyse de la législation du travail; Affaires internationales et intergouvernementales du travail; Direction générale du travail; Ressources humaines et développement des compétences, Canada – [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pt/psait/rrtc/lmric/pub\(f\).pdf](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pt/psait/rrtc/lmric/pub(f).pdf) – le 1^{er} janvier 2006.

¹ Les employés n'ont pas le droit de participer à une grève lorsqu'ils doivent fournir des services essentiels en vertu de la loi sur les relations de travail applicable. ² Dans les cas d'arbitrage de différends, un arbitre ou un conseil d'arbitrage doit tenir compte de critères précis lorsqu'il rédige une sentence, y compris des critères économiques. ³ Le gouvernement peut ordonner des procédures d'urgence et imposer l'arbitrage exécutoire lorsque des préjudices excessifs sont causés à des personnes qui ne sont pas mêlées au différend. ⁴ P&S – Ecoles publiques primaires et secondaires; C – Collèges publiques; U – Universités. ⁵ Il y a arbitrage obligatoire et exécutoire dans les cas de conflits du travail avec une association d'étudiants de cycles supérieurs ou avec une association de professeurs à une université fondée après le 18 mars 2004. ⁶ Les notes 1 et 2 s'appliquent à la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick et la note 2 à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick. ⁷ La grève est également interdite à tout groupe de salariés de la direction générale responsable de la sécurité civile. ⁸ La grève et le lock-out sont interdits en ce qui a trait à des matières définies comme faisant l'objet de stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale ou d'arrangement locaux. ⁹ La législation du Québec précise que la politique de rémunération et de conditions de travail de certains organismes gouvernementaux (par exemple, Hydro Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des loteries du Québec et la Sûreté du Québec) doit être approuvée par le Conseil du Trésor. ¹⁰ Le gouvernement du Québec peut ordonner aux parties des services essentiels dans différents services publics. ¹¹ L'Assemblée législative peut imposer l'arbitrage.

Comme le laisse apparaître ce tableau, les situations sont variées et peuvent aller de la reconnaissance du droit de grève à son interdiction avec procédure d'arbitrage obligatoire.

De manière générale, les grèves s'inscrivent dans le processus de négociation collective et ne peuvent être déclenchées tant qu'une convention collective est en vigueur et sans qu'aient été respectées des étapes (notamment la procédure de conciliation) dans le processus de déclenchement. C'est l'agent négociateur et lui seul qui déclenche ou autorise la grève.

La législation fédérale dispose qu'une organisation syndicale doit, pour obtenir l'approbation de déclarer ou d'autoriser une grève, tenir un vote au scrutin secret auprès de tous les fonctionnaires concernés.

Au niveau fédéral dans le cas des services essentiels, définis comme les services, installations ou activités qui sont ou seront nécessaires à la sécurité de tout ou partie du public, l'employeur a le droit exclusif de fixer le niveau auquel un service doit être fourni à tout ou partie du public, notamment dans quelle mesure ou selon quelle fréquence il doit être fourni. Si l'employeur a avisé par écrit l'agent négociateur qu'il estime que des fonctionnaires de l'unité de négociation occupent des postes nécessaires pour lui permettre de fournir des services essentiels, les deux parties font tous les efforts raisonnables pour conclure une entente sur les services essentiels. En cas de non-entente, l'une des parties peut demander à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de statuer sur cette question, auquel cas la commission prend une ordonnance.

Des lois d'urgence sont parfois adoptées pour mettre fin à des conflits collectifs dans les secteurs public et parapublic. La liste établie par le ministère des Ressources humaines et du Développement social en relève 30 au niveau fédéral depuis 1950, le plus souvent dans les chemins de fer, les ports et les services postaux, la dernière en date ayant été promulguée en 1999. Au niveau provincial, le ministère en a recensé 102 également depuis 1950.

En 2005, de telles lois d'urgence ont été adoptées dans deux provinces.

En Colombie-Britannique, est entrée en vigueur en octobre la loi sur la convention collective des enseignants et des enseignantes qui visait à régler un conflit entre une fédération syndicale, la British Columbia Teachers' Federation, et une organisation d'employeurs, la British Columbia Public School Employers' Association. Aux termes de la loi, les parties peuvent s'entendre au sujet de modifications à apporter à la convention collective instituée par la loi, mais une clause de la convention qui impose une obligation au gouvernement ne peut être modifiée sans l'approbation du ministre des Finances.

Au Québec, la loi sur les conditions de travail dans le secteur public a été adoptée et sanctionnée en décembre 2005. Elle a pour objet d'assurer la continuité des services publics et de pourvoir aux conditions de travail des salariés des organismes du secteur public.

La promulgation de ces lois a fait l'objet de plaintes devant le Comité de la liberté syndicale⁹.

Ce sont parfois des ordonnances qui suspendent ou interdisent le recours à la grève à l'occasion d'un conflit déterminé. En Alberta, la loi d'application générale en matière de négociation collective permet au lieutenant gouverneur en conseil d'ordonner des mesures d'urgence lorsque, à son avis, un arrêt de travail ou une diminution de services provoque des dommages à la santé ou à la propriété, ou des préjudices excessifs aux personnes non mêlées aux différends. Neuf ordonnances ont été prises en ce sens, principalement dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Au Nouveau-Brunswick, des mesures de ce type ont été prises dans le cadre de conflits dans la police. Au Québec, une disposition en vigueur depuis 1982 donne au gouvernement le pouvoir de suspendre l'exercice du droit de grève s'il juge que, dans une grève appréhendée ou en cours, les services essentiels prévus ou rendus sont insuffisants et que cela met en danger la santé ou la sécurité publique. Cette

⁹ Voir le 343^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2405, paragr. 318 à 338, et le 344^e rapport, cas n° 2467, paragr. 461 à 587.

possibilité a été utilisée à trois reprises dans les transports et la municipalité de Montréal. A Terre-Neuve-et-Labrador, l'Assemblée législative a utilisé son pouvoir d'interdire la grève en cas de risques pour la santé et la sécurité du public au cours d'une grève menée dans un hôpital.

Les mouvements de grève (arrêts de travail mettant en cause un travailleur ou plus) enregistrés au cours des années 2005 et 2006 sont les suivants:

Administration publique

	Années	Arrêts de travail	Travailleurs en cause	Jours/personnes non travaillés
Nouveau-Brunswick	2005	0	0	0
	2006	1	78	550
Québec	2005	5	39 321	574 190
	2006	2	1 623	2 180
Ontario	2005	1	17	960
	2006	4	617	9 150
Saskatchewan	2005	1	1 525	31 370
	2006	1	1 800	6 860
Colombie-Britannique	2005	1	120	1 920
	2006	2	673	12 510
Administration fédérale	2005	0	0	0
	2006	1	3	50
Total Canada	2005	8	40 983	608 440
	2006	11	4 794	31 300

Education, santé et services sociaux

	Années	Arrêts de travail	Travailleurs en cause	Jours/personnes non travaillés
Terre-Neuve-et-Labrador	2005	0	0	0
	2006	2	225	530
Ile-du-Prince-Edouard	2005	0	0	0
	2006	1	375	4 880
Nouvelle-Ecosse	2005	1	1 400	21 000
	2006	1	94	70
Nouveau-Brunswick	2005	7	317	9 210
	2006	0	0	0
Québec	2005	33	36 693	172 630
	2006	3	38	1 120
Ontario	2005	12	1 235	18 060
	2006	8	10 598	151 940
Manitoba	2005	1	100	3 500
	2006	2	113	1 130
Saskatchewan	2005	2	41	580
	2006	1	15	350

	Années	Arrêts de travail	Travailleurs en cause	Jours/personnes non travaillés
Alberta	2005	1	165	660
	2006	0	0	0
Colombie-Britannique	2005	8	41 272	430 320
	2006	0	0	0
Administration fédérale	2005	0	0	0
	2006	1	20	980
Total Canada	2005	65	81 223	655 960
	2006	19	11 478	161 000

Services publics

	Années	Arrêts de travail	Travailleurs en cause	Jours/personnes non travaillés
Ontario	2005	1	850	60 260
	2006	0	0	0

Source: Ministère des Ressources humaines et du Développement social, Perspective chronologique des arrêts de travail.

Espagne

Caractéristiques principales du secteur public

Fonction publique

La structure de l'administration publique a été profondément modifiée depuis le retour du pays à la démocratie dans les années soixante-dix. Le fait le plus marquant a été la régionalisation du pays qui a abouti à l'existence de trois niveaux de gouvernement, chacun doté de sa propre administration: l'Etat, les communautés autonomes (régions) et les autorités locales. Le transfert de pouvoirs de l'échelon central vers la région a été constant et s'est traduit par une augmentation importante du nombre des fonctionnaires employés à l'échelon régional compensée par une baisse des fonctionnaires de l'Etat au niveau central. Au 30 juin 2006, les salariés de l'administration centrale, y compris les forces armées, la sécurité sociale et les organismes publics à statut spécial étaient au nombre de 550 136 (22,4 pour cent de l'ensemble de la fonction publique), les administrations des communautés autonomes employaient 1 227 708 personnes (soit 49,9 pour cent de l'ensemble), les administrations locales comptaient 586 921 agents (soit 23,8 pour cent de l'ensemble) et les universités qui forment une catégorie particulière d'administration avaient 95 819 salariés (soit 3,9 pour cent du total).

Entreprises publiques

Les entreprises publiques ont connu au cours des années quatre-vingt-dix des modifications de statut juridique et ont été soumises à un processus important de privatisations. Un exemple marquant à cet égard est celui de la société d'Etat Postes et télégraphes qui a été inscrite en 2001 au Registre du commerce et qui n'est donc plus incluse dans la fonction publique d'Etat. Cependant, son personnel (54 252 personnes au 30 juin 2006) est maintenant divisé en deux catégories: ceux qui possèdent encore le statut de fonctionnaire et ceux qui sont régis par la législation du travail générale.

Législation applicable aux relations de travail

La fonction publique emploie deux catégories de personnel: les fonctionnaires qui sont assujettis à un statut et le personnel non statutaire auquel la législation générale du travail s'applique. Toutefois, ces derniers, tout comme les fonctionnaires statutaires, sont aussi régis par un nouveau statut-cadre de l'employé public adopté par le parlement le 29 mars 2007. Ce statut a été élaboré sur la base d'un rapport préliminaire d'experts et d'un accord conclu en mars 2006 entre le ministère des administrations publiques et deux fédérations de fonctionnaires affiliées aux deux confédérations nationales les plus importantes: les Commissions ouvrières et l'Union générale des travailleurs. Il couvre l'ensemble des quelque 2 400 000 agents employés à tous les échelons de l'administration. Tout en se fondant sur le principe constitutionnel selon lequel le régime général d'emploi public repose sur le fonctionnariat, le statut reconnaît et intègre le rôle croissant que joue dans l'ensemble des administrations le personnel contracté dans le cadre du droit du travail général pour effectuer des tâches déterminées.

Le statut s'applique aux trois niveaux de l'administration (Etat, communautés autonomes, entités locales), aux organismes publics liés aux administrations ainsi qu'aux universités publiques. Le statut-cadre est respectueux des compétences législatives des communautés autonomes ainsi que de l'autonomie des administrations locales. Il fixe des principes et orientations souples et permet ainsi aux organes compétents à chaque échelon de prendre les décisions qui permettent de configurer l'emploi public dans chaque administration. Tout en établissant un ensemble de règles pour tous les fonctionnaires statutaires, il reconnaît aussi la possibilité pour les communautés autonomes de fixer des éléments distincts pour s'adapter à leurs propres besoins.

Les enseignants et le personnel de santé (statut-cadre du personnel des services de santé du 14 décembre 2003) sont régis par leurs législations spécifiques dictées par l'Etat et les communautés autonomes ainsi que par le statut-cadre de l'employé public. Le personnel fonctionnaire de l'entreprise d'Etat Postes et télégraphes est couvert par les propres normes de l'entreprise ainsi que, de façon supplétive, par le statut-cadre.

Quant aux employés des entreprises publiques, ils sont couverts par la législation générale, à l'exclusion de ceux qui ont gardé, malgré la modification de statut de leur entreprise, la qualité de fonctionnaire.

Droits syndicaux

La Constitution (art. 28, 1) reconnaît le droit syndical aux travailleurs mais permet expressément de limiter ce droit ou d'en exclure de son bénéfice les membres des forces armées et des institutions soumises à la discipline militaire, et la loi doit régir les particularités de son exercice pour les fonctionnaires publics. Conformément à la loi organique sur la liberté syndicale de 1985, tous les travailleurs ont le droit de se syndiquer librement, qu'ils soient soumis à un contrat de travail ou à une relation de caractère statutaire au service des administrations publiques. Sont cependant exclus de ce droit les militaires ainsi que les juges, les magistrats et les procureurs. Des dispositions spéciales s'appliquent à la police de l'Etat et dans quelques cas à la police des communautés autonomes, dont les fonctionnaires ne peuvent se regrouper que dans des organisations spécifiques qui ne peuvent se fédérer avec des syndicats d'autres secteurs.

Consultations

Dans chaque unité électorale fixée par l'administration, après accord avec les organisations syndicales, sont élus pour une durée de quatre ans reconductibles des délégués du personnel et des junes du personnel qui, entre autres fonctions, émettent des

rapports à la demande de l'administration sur le transfert total ou partiel des installations ou sur la révision des systèmes d'organisation et des méthodes de travail, donnent leur avis sur l'établissement de l'organisation du temps de travail ainsi que sur les régimes des vacances et collaborent avec l'administration pour établir les mesures nécessaires que nécessite le maintien ou l'augmentation de la productivité.

Négociation collective

Aux termes du statut-cadre de l'employé public, les personnes employées par l'administration ont le droit à la négociation collective, à la représentation et à la participation institutionnelle pour la détermination de leurs conditions de travail. Par négociation collective, on entend le droit à négocier la détermination des conditions de travail de ces personnes.

La négociation collective des employés publics non statutaires est régie par la législation du travail. En revanche, la négociation collective des conditions de travail des fonctionnaires publics est couverte par le statut et est sujette aux principes de légalité, couverture budgétaire, caractère obligatoire, bonne foi, publicité et transparence. A cette fin sont constituées des tables de négociations auxquelles participent les représentants de l'administration publique, d'une part, et ceux des organisations syndicales les plus représentatives, d'autre part (celles qui comptent 10 pour cent du nombre des représentants du personnel dans le cadre de la compétence de la table de négociation). Il est créé en particulier une table générale de négociation pour l'administration générale de l'Etat, pour chaque communauté autonome et pour chaque entité locale. Ces tables générales ont pour fonction de traiter de la négociation des conditions de travail communes aux fonctionnaires entrant dans leur compétence. Par accord de ces tables générales peuvent être constituées des tables sectorielles pour traiter les conditions spécifiques de travail dans un secteur déterminé.

A toutes ces tables de négociations, chaque partie est obligée de négocier de bonne foi et de fournir les informations nécessaires à la négociation. Pour qu'une table soit valablement constituée, les organisations syndicales qui y participent doivent représenter au minimum la majorité des membres des organes de représentation dans son champ de compétence. La représentation syndicale sera réexaminée tous les deux ans sur la base des certificats de l'Office public d'enregistrement.

Dans le cadre des tables générales, sont obligatoirement matières à négociations l'application de l'augmentation des rétributions du personnel telle qu'établie dans la loi budgétaire, la détermination des rétributions complémentaires, les normes fixant les critères généraux en matière d'accès aux emplois, de carrière, de classification des postes et de planification des ressources humaines, les normes fixant les critères et mécanismes généraux en matière d'évaluation du travail, les plans de prévoyance sociale complémentaire, les critères généraux pour la détermination des prestations sociales et des pensions, les propositions relatives aux droits syndicaux et la participation, les critères généraux d'action sociale, la prévention des risques professionnels, les conditions de travail et les rétributions, dont le règlement exige des normes avec rang de loi, les critères généraux sur les offres d'emplois, l'organisation du temps de travail, les horaires, la durée du travail, les vacances, la mobilité fonctionnelle et géographique et la planification stratégique des ressources humaines (pour ce qui affecte les conditions de travail des employés publics).

Pour ce qui concerne les rétributions du personnel, les augmentations sont limitées à l'augmentation générale de la masse salariale qui est fixée par le budget général de l'Etat pour le personnel. En effet, l'Etat, par les lois budgétaires, maintient dans le nouveau statut les compétences qui lui permettent d'exercer un contrôle sur les dépenses de personnel qui constituent une composante essentielle des dépenses publiques. Cette conception est

conforme à la doctrine constante du Tribunal constitutionnel. Ces règles ne font cependant pas obstacle à une plus grande autonomie dans la détermination des rémunérations complémentaires qui peuvent légitimement varier dans les diverses administrations. Il existe ainsi une marge de libre décision pour que tant les lois sur la fonction publique de l'administration générale de l'Etat que celles des communautés autonomes adaptent leur système de rémunération.

Les parties peuvent concerter au sein des tables de négociations des pactes et accords pour la détermination des conditions de travail des fonctionnaires. Les pactes seront appliqués directement aux personnels concernés alors que les accords, qui traitent de matières relevant des organes du gouvernement, devront être approuvés de façon expresse et formelle par ces organes. Si les accords traitent de matières relevant de la loi, l'organe du gouvernement compétent en matière d'initiative législative remettra au parlement ou aux assemblées des communautés autonomes un projet conforme à l'accord dans le délai qui aura été fixé par les parties. En cas de non-ratification de l'accord par l'organe législatif, les questions traitées seront renégociées dans un délai d'un mois si la majorité de l'une des parties en fait la demande.

Des commissions paritaires de suivi des pactes et accords sont mises en place et la mise en œuvre d'un accord est garantie, sauf quand, exceptionnellement et pour cause grave d'intérêt public dérivée d'une altération substantielle des circonstances économiques, les organes de gouvernement des administrations publiques suspendent ou modifient la mise en œuvre des pactes et accords déjà signés, dans la mesure strictement nécessaire pour sauvegarder l'intérêt public. Dans ce cas, les administrations publiques devront informer les organisations syndicales des causes de la suspension ou de la modification.

Pour ce qui est du personnel des services de santé, leur statut-cadre spécifique, adopté en 2003, confirme leur droit à la négociation collective.

Globalement, en 2005, dans l'administration publique (à tous les échelons) ont été signées 451 conventions collectives concernant 147 408 travailleurs dans le secteur de l'éducation, 64 conventions couvrant 263 571 travailleurs et dans les services sanitaires et sociaux 206 conventions affectant 216 654 travailleurs ¹⁰.

Différends du travail

Indépendamment des attributions fixées par les parties aux commissions paritaires pour le suivi des pactes et accords, les administrations publiques et les organisations syndicales peuvent décider de la création, de la configuration et du développement de systèmes de résolutions extrajudiciaires des conflits collectifs. Les conflits ainsi visés peuvent être ceux dérivés de la négociation collective et de l'application et de l'interprétation des pactes et accords (sauf pour ceux qui doivent être ratifiés par la loi). Ces systèmes peuvent prévoir des procédures de médiation et d'arbitrage. La médiation est obligatoire quand une des parties la sollicite et les propositions de solution par le médiateur peuvent être librement acceptées ou repoussées par les parties. Par la procédure d'arbitrage, les parties peuvent décider volontairement de soumettre à un tiers la solution de conflits, s'engageant dès lors à accepter le contenu de la sentence arbitrale. Il y a possibilité de recours contre la sentence dans le cas où n'auraient pas été observées dans le déroulement de la procédure des exigences de formalités établies dans la loi ou quand la sentence porte sur des points non soumis à arbitrage, ou encore quand il y a violation de la législation en vigueur.

¹⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario Estadístico 2005*.

Grèves

Le statut-cadre de l'employé public reprend la formulation utilisée dans la Constitution (art. 28, 2). Le droit de grève est reconnu, mais son exercice doit garantir le maintien des services essentiels de la communauté. Le décret-loi royal du 4 mars 1977 précise que, quand la grève affecte des entreprises chargées d'un service public quelconque, un préavis de dix jours doit être déposé, et les autorités ont la compétence pour prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement des services (pour les services de santé, le statut-cadre du personnel statutaire de ces services dispose que doit être garanti le maintien des services essentiels pour la santé de la population). Il en résulte que, quand un préavis de grève est déposé, les autorités examinent la situation et décident s'il convient d'instaurer un service minimum. Le Tribunal constitutionnel a estimé à cet égard que l'autorité gouvernementale compétente est la seule habilitée à décider que permettre la consultation ou la négociation est tout autre chose que l'exiger et que la négociation préalable n'est pas exclue mais, si souhaitable qu'elle puisse être, elle n'est pas indispensable à la validité constitutionnelle de la décision administrative (arrêt n° 52/86 du 14 avril 1986). La consultation des organisations syndicales pour déterminer les services minimums n'est donc pas indispensable. Ces questions font souvent l'objet de contestations de la part des syndicats et ont donné lieu à plusieurs plaintes devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT¹¹.

En pratique, en 2005, 143 grèves ont été déclenchées dans le secteur public (76 dans les entreprises publiques, 16 dans l'administration centrale, quatre à la sécurité sociale, 28 dans les administrations autonomes, 14 dans les administrations locales, cinq concernant plusieurs échelons de l'administration). Ces mouvements de grève ont connu une participation globale de 93 800 travailleurs et entraîné 265 900 journées non travaillées¹².

Etats-Unis

Caractéristiques principales du secteur public

Le nombre d'agents publics fédéraux a suivi une progression à peu près constante (à l'exception de 2006) au cours des dernières années, comme le montre le tableau ci-après relevant le nombre d'employés en septembre de chaque année (en milliers)¹³.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administrations gouvernementales	1 579	1 588	1 635	1 675	1 683	1 686	1 680
Administrations indépendantes	183	184	184	173	173	174	172
Total	1 762	1 772	1 819	1 848	1 856	1 860	1 852

Source: US Office of Personnel Management.

L'emploi dans le secteur public se situe au niveau fédéral, à celui des Etats et au niveau local, dans un système décentralisé et divers qui trouve son origine dans la Constitution des Etats-Unis, en vertu de laquelle le gouvernement national exerce

¹¹ Voir, par exemple, pour le secteur de la santé, le 248^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1374; et pour le secteur de l'éducation le 268^e rapport, cas n° 1466.

¹² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario Estadístico 2005*.

¹³ Ces données n'intègrent pas diverses agences, dont le Service de la poste et le Congrès.

uniquement les pouvoirs que la Constitution lui confère. Tous les autres pouvoirs sont réservés aux Etats ou au peuple lui-même. Les Etats, à leur tour, peuvent déléguer leurs pouvoirs aux organes administratifs locaux, comme les villes, les comtés ou les municipalités.

Les données globales disponibles les plus récentes faisaient état en 2004 de 2 734 000 fonctionnaires fédéraux (dont 790 000 pour le Service de la poste), 5 041 000 fonctionnaires d'Etats et 13 719 000 agents locaux, soit au total 21 494 000 agents publics. Les plus nombreux étaient employés dans l'enseignement primaire et secondaire (7 541 000), l'enseignement supérieur (2 380 000), les hôpitaux (1 146 000) et la police (1 120 000)¹⁴.

Législation applicable aux relations de travail

La réglementation des relations de travail respecte la répartition du pouvoir, prescrite par la Constitution, entre le gouvernement fédéral et celui des Etats. Des projets de loi ont parfois été soumis au Congrès pour permettre une surveillance par l'administration fédérale de la négociation collective au niveau des Etats, mais ils n'ont jamais obtenu la majorité à l'une ou l'autre des chambres et n'ont donc pas été promulgués.

La base légale des relations de travail des employés fédéraux est le statut sur les relations de travail des services fédéraux (*Federal Service Labor Management Relations Statute* – Titre 5 du Code US).

La loi sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act*) de 1978 a créé une nouvelle institution indépendante: l'Autorité fédérale des relations de travail (*Federal Labor Relations Authority*).

Dans le secteur des transports, c'est la loi sur le travail dans les chemins de fer (*Railway Labor Act*) de 1926 qui a été la première législation en la matière. Par la suite, le champ d'application de cette loi a été étendu aux autres industries du transport telles que les compagnies aériennes et les sociétés de transports urbains.

Les entreprises de droit privé exerçant un service public sont couvertes par la législation applicable au secteur privé: la loi sur les relations de travail au niveau national de 1935 (*National Labor Relations Act*) connue sous le nom de loi Wagner; la loi Taft-Hartley de 1947 et la loi Landrum-Griffin de 1959 qui établit un code de conduite pour les syndicats et introduit des amendements à la loi Taft-Hartley.

Les employeurs exclus du champ d'application de la loi Wagner sont le gouvernement fédéral, les entreprises entièrement détenues par le gouvernement ou la banque de réserve fédérale, les gouvernements des Etats et leurs subdivisions territoriales, les entreprises couvertes par la loi sur le travail dans les chemins de fer.

Au niveau des Etats, des législations spécifiques régissent les relations de travail des employés publics. Souvent, des lois particulières couvrent les relations de travail entre les districts d'enseignement public et les syndicats d'enseignants.

¹⁴ US Census Bureau, *Statistical Abstracts 2007*, tableau 451.

Droits syndicaux

Le premier amendement de la Déclaration des droits (Bill of Rights) établit que le Congrès n'adoptera pas de loi interdisant le droit de s'assembler pacifiquement. Ce droit étendu aux Etats par le quatorzième amendement de la Constitution a été interprété comme accordant aux employés publics le droit de libre association, y compris le droit de se syndiquer.

Le statut sur les relations de travail des services fédéraux (FSLMRS) affirme que les organisations syndicales et la négociation collective dans la fonction publique sont d'«intérêt public» (paragr. 7101 du Code US). Aux termes de cette loi, tout employé a le droit de former une organisation syndicale et de s'y affilier ou de s'abstenir d'une telle activité (paragr. 7102 du Code US). Sont cependant exclus de ce droit les étrangers ou non-citoyens américains qui occupent une fonction à l'extérieur des Etats-Unis, les membres des services en uniforme, les fonctionnaires occupant des fonctions de contrôle et de direction, les fonctionnaires et employés des services américains à l'étranger relevant des Départements d'Etat, de l'agriculture, du commerce et de l'Agence de développement internationale (paragr. 7103 du Code US). En outre, ne sont pas couvertes par la loi diverses administrations exerçant des activités de police et de renseignements, ainsi que l'Autorité fédérale des relations du travail (FLRA)¹⁵.

Le droit constitutionnel des agents publics de s'organiser en syndicats et de s'y affilier est protégé par les tribunaux. La «doctrine du privilège», selon laquelle l'emploi dans la fonction publique n'est pas un droit mais un privilège accordé discrétionnairement par l'Etat, qui peut imposer à ses agents les restrictions qu'il estime nécessaires pour préserver sa souveraineté, a été écartée par la justice. Selon la Cour suprême¹⁶, pour restreindre les droits des agents publics reconnus par les premier et quatorzième amendements, l'intérêt de l'Etat doit être significativement plus grand que son intérêt pour limiter les droits similaires de la population en général¹⁷.

Les Etats reconnaissent également le droit syndical aux employés publics. En effet, comme le premier amendement garantit la liberté syndicale et que la Constitution fédérale a prééminence sur les lois des Etats, les Etats ne sont pas libres de limiter ou de dénier le droit de former des syndicats et d'y adhérer.

Le Bureau des statistiques du travail du Département du travail estime qu'en 2005, sur les 15,7 millions de salariés affiliés à un syndicat, 7,4 millions travaillaient dans une administration fédérale, étatique ou municipale, soit 36,5 pour cent de la main-d'œuvre du secteur public (dans le secteur privé, 7,8 pour cent de la main-d'œuvre étaient syndiqués à cette époque).

Consultations

Aux termes du FSLMRS, si, dans une administration, aucune organisation ne s'est vu accorder le statut de reconnaissance exclusive, une organisation qui est le représentant d'un nombre substantiel des employés, déterminé selon des critères établis par la FLRA, se verra attribuer des droits de consultation par la FLRA. L'organisation sera alors informée

¹⁵ Voir, à cet égard, le 343^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2292, paragr. 705 à 798, concernant les droits à la négociation collective des agents de sécurité fédéraux des aéroports.

¹⁶ *Pickering contre Board of Education*, 1968.

¹⁷ R.C. Kearney: *Labour relations in the public sector*, troisième édition, M. Decker, 2001.

de tout changement substantiel dans les conditions de travail proposées par l'administration en question et pourra présenter dans un délai raisonnable ses opinions et recommandations sur les changements. L'administration les examinera avant de prendre une décision finale qu'elle transmettra par écrit à l'organisation (paragr. 7113 du Code US).

En outre, toute organisation de travailleurs qui est le représentant exclusif d'au moins 3 500 agents peut se voir octroyer des droits à la consultation par une administration au sujet de tout règlement administratif national proposé par le gouvernement et modifiant sensiblement les conditions d'emploi. Une organisation qui s'est vu accorder le droit à la consultation doit être tenue informée de tout changement important que l'administration se propose d'apporter aux conditions d'emploi et doit disposer d'un délai suffisant pour présenter ses observations et recommandations que l'employeur doit examiner avant de rendre une décision finale, laquelle devra être motivée et être transmise par écrit à l'organisation de travailleurs intéressée (paragr. 7117 du Code US et paragr. 2426 de la réglementation de la FLRA).

De manière générale, en l'absence de droit à la négociation collective, les travailleurs du secteur public ont le droit de traiter, par la voie du processus législatif, les questions qui sont habituellement traitées par la négociation collective. Une cour d'appel fédérale a estimé que l'interdiction de la négociation collective des employés publics en Caroline du Nord ne s'étendait pas à la défense d'un point de vue particulier par un syndicat¹⁸. Ainsi, selon les informations fournies par le gouvernement au Comité de la liberté syndicale, il n'est pas interdit aux agents publics d'entreprendre des activités collectives pour traiter par la voie du processus législatif des questions comme la rémunération, les avantages, les conditions de travail et autres éléments de l'emploi.

Négociation collective

Bien que certaines organisations aient existé depuis le XIX^e siècle, il a fallu attendre les années soixante pour qu'un syndicat soit officiellement reconnu par un employeur fédéral. Les tribunaux ont estimé que les agents publics n'ont aucun droit constitutionnel pour obliger leurs employeurs à négocier, à moins qu'une législation ne la rende obligatoire. Aucune législation ne reconnaissait d'ailleurs formellement la négociation collective pour les employés fédéraux avant l'adoption de la loi sur la réforme de la fonction publique de 1978.

En vertu du FSLMRS, toute agence doit accorder une reconnaissance exclusive à une organisation syndicale si cette organisation a été choisie comme représentant par une majorité d'employés de l'unité concernée au cours d'un scrutin secret (paragr. 7111 du Code US). Les unités sont déterminées par la FLRA, sur la base d'une communauté d'intérêts claire et identifiable parmi les employés (paragr. 7112 du Code US).

L'organisation jouissant d'une reconnaissance exclusive peut négocier des accords collectifs concernant tous les employés de l'unité. Elle doit représenter les intérêts de tous ces employés sans discrimination et sans égard à leur affiliation syndicale. L'administration et l'organisation doivent se rencontrer et négocier de bonne foi pour aboutir à un accord collectif. Cette bonne foi implique un désir sincère d'arriver à un accord, la représentation par des personnes dûment autorisées, des réunions à intervalles raisonnables et dans des lieux pratiques aussi souvent que nécessaire en évitant les retards superflus, la mise à disposition des informations utiles pour la discussion, la

¹⁸ Voir *Hickory Fire Fighters Association contre City of Hickory*, 656 F.2d 917 (quatrième cir., 1981).

compréhension et la négociation. Le refus de négocier de bonne foi par l'une des parties est considéré comme une pratique déloyale de travail (paragr. 7116 du Code US).

Tout accord conclu est soumis au chef de l'administration concernée qui doit l'approuver dans les trente jours si l'accord est conforme à la législation (paragr. 7114 du Code US). Si le chef n'a pas donné son approbation ou a désapprouvé l'accord dans les trente jours, l'accord entrera en vigueur et sera obligatoire pour l'administration et pour l'organisation bénéficiant de la représentation exclusive, compte tenu des dispositions de la législation concernée.

La législation réserve un certain nombre de questions comme «droits de la direction» et donc non susceptibles d'être négociées (paragr. 7106 du Code US). C'est le cas notamment de la mission, du budget, de l'organisation, du nombre d'agents, des pratiques internes de sécurité de l'administration ainsi que des questions de gestion interne (engagement, affectation, mutation, licenciement, maintien en poste des agents, mesures disciplinaires, etc.).

La négociation porte sur les mesures concernant le personnel et les conditions de travail, mais non sur les questions régies par d'autres lois fédérales telles que les rémunérations et les avantages sociaux (paragr. 7102 du Code US). Toutefois, même pour les questions qui ne sont pas négociables, la direction doit négocier les conditions d'exercice de ses droits et les dispositions prises en faveur des travailleurs affectés par les mesures qu'elle aura prises. Toute direction peut, si elle le souhaite, négocier le nombre, la catégorie et le grade des travailleurs assignés aux différents postes, de même que les techniques et moyens utilisés pour exécuter les tâches (paragr. 7106 du Code US).

En cas de désaccord entre les administrations fédérales et les syndicats sur l'inclusion éventuelle de telle ou telle question dans le champ de la négociation, la loi prévoit la possibilité de faire appel auprès de la FLRA dans un délai de quinze jours et fixe des délais pour la réponse à cet appel et la procédure ultérieure.

Au niveau fédéral, les syndicats d'employés du Service de la poste ont des droits à la négociation collective identiques à ceux du secteur privé, à l'exception des dispositions relatives à la sécurité syndicale et au droit de grève.

Le Comité de la liberté syndicale a examiné en novembre 2006 un cas relatif au déni des droits de négociation collective aux 56 000 agents de sécurité fédéraux des aéroports suite à une ordonnance adoptée par l'administrateur de l'Administration de la sécurité des transports, conformément au pouvoir qui lui est reconnu par la loi sur la sécurité de l'aviation et du transport. A cet égard, le comité a demandé au gouvernement d'examiner avec attention les questions comprises dans les conditions générales d'emploi des agents fédéraux des aéroports qui ne sont pas directement liées à la sécurité nationale et de mener des négociations collectives sur ces questions avec leurs représentants librement choisis¹⁹.

Les Etats qui reconnaissent le droit de leurs agents à la négociation collective sont: Alaska, Californie, Colorado, Connecticut, Dakota du Sud, Delaware, Floride, Hawaï, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvanie, Rhode Island, Vermont, Washington et le district de Columbia. Dans un jugement récent (mai 2007), la Cour suprême du Missouri a considéré que les agents publics ont un droit constitutionnel de négocier collectivement avec leurs employeurs gouvernementaux, renversant en cela une jurisprudence établie soixante ans auparavant.

¹⁹ Voir le 343^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2292, paragr. 705 à 798.

Toutefois, certains Etats leur interdisent la négociation collective ²⁰. Telle est la situation en Arizona, en Caroline du Nord, en Caroline du Sud, au Mississippi, en Utah et en Virginie. Dans d'autres, la négociation collective n'est reconnue qu'à des groupes très restreints d'agents: Kentucky (pompiers et police), Tennessee (enseignants), Texas (pompiers et police si la population de la municipalité l'approuve par référendum), Wyoming (pompiers).

Beaucoup d'Etats qui n'ont pas de législation en matière de négociation collective dans le secteur public ont néanmoins pour politique d'autoriser les employeurs publics à conclure des conventions collectives avec les représentants des salariés:

- *Arkansas.* Dans l'affaire *Ville de Fort Smith contre Conseil d'Etat de l'Arkansas*, la Cour suprême de l'Arkansas a estimé qu'une municipalité ne peut pas être tenue de négocier collectivement avec ses salariés, en faisant valoir que la fixation des salaires, de la durée du travail et des autres conditions d'emploi est une responsabilité législative qui ne saurait être déléguée ou sacrifiée à la négociation. Cependant, dans les opinions incidentes, la Cour semble avoir fait une différence entre le cas d'espèce et les cas où la municipalité pratique volontairement la négociation collective avec le représentant de ses salariés. Ainsi, le Procureur général de l'Etat a interprété l'affaire susmentionnée comme autorisant, mais n'obligeant pas, un employeur public à négocier collectivement avec ses salariés. Toutefois, le champ de la négociation collective autorisée est restreint par le pouvoir du législatif de fixer les salaires, la durée du travail et les autres questions relatives aux conditions de travail.
- *Louisiane.* Un employeur public peut conclure une convention collective avec ses salariés en l'absence d'autorisation expressément prévue par la loi, à condition que la convention n'enfreigne pas de disposition légale ou constitutionnelle. A noter qu'un employeur public ne peut pas être obligé de négocier avec ses salariés.
- *Virginie-Occidentale.* Dans l'affaire *Local 598, Council 58, AFSCME contre City of Huntington*, la Cour suprême de Virginie-Occidentale a considéré qu'une municipalité pouvait conclure une convention collective en l'absence de loi l'y autorisant.

Le Comité de la liberté syndicale a examiné récemment un cas relatif à la Caroline du Nord ²¹. La loi générale (NCGS) y déclare illégal, nul et de nul effet tout accord conclu entre l'administration d'une ville, d'un comté ou d'autre municipalité de l'Etat de Caroline du Nord et «tout syndicat ou organisation syndicale, en tant que négociateur pour le compte d'agents publics» (art. 95-98). La validité de cette disposition a été reconnue par les tribunaux ²² car rien dans la Constitution, y compris le droit à la liberté syndicale reconnu dans le premier amendement, n'oblige une partie à entrer en contact avec une autre partie et signer un contrat. En outre, l'interdiction de la négociation collective dans le secteur public constituerait, selon un des tribunaux, une manière appropriée d'établir un équilibre entre les intérêts concurrents des citoyens en évitant d'accorder à un groupe de pression un statut spécial et un accès au processus de prise de décisions du gouvernement. Les tribunaux en ont conclu que les Etats étaient libres de décider, par leurs assemblées, de

²⁰ Voir les 284^e et 291^e rapports du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1557, paragr. 758 à 813 et 247 à 285.

²¹ Voir le 344^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2460, paragr. 940 à 999.

²² Voir affaires *Atkins contre City of Charlotte*, 296F.Supp. 1068 (WDNC1969) et *Winston-Salem/Forsyth County Unit, NC Association of Educators contre Phillips*, 381 F.Supp. 644 (MDNC 1974).

conclure ou non de telles conventions. Le comité a demandé au gouvernement de favoriser l'établissement d'un cadre pour la négociation collective dans le secteur public de la Caroline du Nord et de prendre des mesures en vue de rendre la législation de l'Etat, notamment par l'abrogation des articles 95 à 98 de la NCGS, conforme aux principes de la liberté syndicale.

Postérieurement à l'examen du cas par le Comité de la liberté syndicale, la commission judiciaire de la Chambre de Caroline du Nord a approuvé un projet de loi abrogeant l'interdiction de la négociation collective aux fonctionnaires étatiques et locaux.

Différends du travail

En cas d'impasse dans le processus de négociation collective, le Service fédéral de médiation et de conciliation fournit son assistance et ses services aux parties dans le secteur public, tant au niveau fédéral qu'à celui des Etats. Si les arrangements volontaires, y compris le recours au service en question ou à tout autre tiers médiateur pour résoudre le problème, échouent, l'une des parties peut demander l'intervention du Groupe des impasses du service fédéral (*Federal Service Impasse Panel*) ou les parties peuvent s'accorder sur un arbitrage obligatoire dont la procédure doit être approuvée par le groupe. Ce groupe, qui est un organe fonctionnant au sein de la FLRA, est composé d'un président et d'au moins six autres membres choisis pour leur compétence à exercer ces fonctions. Une fois saisi par l'une des parties, le groupe doit procéder rapidement à une investigation et recommander des procédures aux parties pour sortir de l'impasse ou les assister pour sortir de l'impasse. Si, malgré cette intervention du groupe, un accord ne peut être trouvé, le groupe peut procéder à des auditions et prendre toute action nécessaire pour sortir de l'impasse. Toute décision finale prise par le groupe est portée rapidement à la connaissance des parties et sera d'application obligatoire pendant la durée de l'accord, à moins que les parties n'en décident autrement (paragr. 7119 du Code US).

Le Service fédéral de médiation et de conciliation publie chaque année des statistiques sur ses activités de médiation au cours du processus de négociation collective. Pour le secteur public, les données pour les quatre dernières années se présentaient ainsi:

Nombre de cas de négociation collective où il a été fait recours à la médiation

	2003	2004	2005	2006
Unités au niveau étatique et municipal	1 218	1 077	1 086	1 319
Secteur public fédéral	510	397	256	291

Source: Federal Mediation and Conciliation Service, Mediation Services Program Data, 2006.

Grèves

La loi Taft-Hartley de 1947 interdit le droit de grève aux employés fédéraux et impose de sévères sanctions aux contrevenants: licenciement immédiat et interdiction de réengagement pendant trois ans. Les agents publics fédéraux doivent signer, avant leur recrutement, un engagement de ne pas participer à des grèves contre le gouvernement et ses agences (formulaire standard 61). Les agents qui participent à une grève en violation du FSLMRS ne sont plus protégés par cette loi car ils ne sont plus compris dans la définition de l'agent public (paragr. 7103 du Code US). Il en est de même pour les organisations syndicales qui ne sont plus considérées comme telles dès lors qu'elles participent à la conduite d'une grève contre le gouvernement ou une administration, ou impose de conduire ou aider une telle action ou d'y participer. En outre, la loi sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act*) de 1978 avait notamment pour objectif

d'éviter le recours à la grève par les fonctionnaires fédéraux en mettant en place des procédures pour résoudre les différends survenant au cours de la négociation collective.

La participation à une grève, arrêt de travail ou ralentissement du travail, constitue une pratique déloyale de travail. Il en va de même en cas d'attitude d'indulgence envers ces activités lorsque l'on ne prend aucune mesure pour les prévenir ou les arrêter (paragr. 7116 du Code US). En cas de violation avérée de cette disposition, l'Autorité fédérale des relations du travail (FLRA) révoquera le statut de reconnaissance exclusive qui prendra fin immédiatement, et des actions disciplinaires appropriées seront engagées (paragr. 7120 du Code US).

Un nombre important d'Etats interdisent le droit de grève à leurs employés publics et punissent les grévistes d'amendes ou de peines similaires. C'est le cas notamment dans les Etats suivants: Arkansas, Caroline du Nord, Connecticut, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Delaware, Floride, Indiana, Iowa, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New York, Ohio, Oklahoma, Rhode Island, Tennessee, Texas, Vermont, Virginie, Washington.

L'absence de droit de grève résulte parfois de l'imposition d'un arbitrage obligatoire, comme c'est le cas dans le secteur de l'enseignement au Connecticut où l'arbitre est guidé dans sa décision par un certain nombre de critères définis par la loi sur la négociation des enseignants de 1979 (capacité financière du district scolaire, coût de la vie, salaires et conditions de travail prévalant sur le marché de l'emploi).

Dans les Etats où les grèves des employés publics sont autorisées, des conditions préalables doivent être respectées: la certification d'une unité de négociation, l'épuisement des procédures de règlement des conflits, l'expiration des accords collectifs en cours, un préavis déposé auprès de l'employeur. Beaucoup de ces Etats interdisent le recours à la grève à certaines catégories de fonctionnaires dont l'activité est considérée comme essentielle pour la société; la police et les pompiers sont les corps entrant le plus fréquemment dans ces catégories. Les professeurs d'écoles publiques entrent aussi parfois dans les professions ainsi interdites de droit de grève.

Bien que les employés fédéraux et de nombreux employés des autorités étatiques et locales ne bénéficient pas du droit de grève, les interdictions légales n'ont pas toujours empêché le déclenchement de mouvements de grève. L'exemple sans doute le plus marquant est la grève déclenchée en 1981 par 13 000 contrôleurs du trafic aérien (employés fédéraux), dont le caractère illégal a entraîné 11 350 licenciements, de lourdes amendes et le retrait de la reconnaissance du syndicat. Les transports de la ville de New York ont également connu des grèves importantes à trois reprises (en 1966 pour deux semaines, en 1980 pour onze jours et fin 2005 pour trois jours). Ces grèves étaient illégales. Les deux plus récentes contrevenaient aux termes d'une loi entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1967, connue sous le nom de Taylor Law, qui interdit aux travailleurs municipaux de faire grève et établit des moyens alternatifs pour résoudre les différends. Sur cette base, le syndicat a été condamné à de lourdes sanctions pécuniaires. D'autres mouvements de grande ampleur ont été organisés en novembre 2005 contre l'Autorité des transports du sud-est de la Pennsylvanie (pendant une semaine) et en mars et avril 2006 à l'Université de Miami pour le personnel de surveillance (pendant deux mois). A signaler également une longue grève des enseignants de Colchester au Vermont en 2005 lors du renouvellement de la convention collective bien que, dans 99 pour cent des cas, les conventions du secteur de l'enseignement de cet Etat soient renouvelées sans qu'il soit fait recours à la grève.

En 2006, huit mouvements de grève ont été recensés qui ont affecté chacun plus de 1 000 travailleurs dans les gouvernements locaux:

	Nombre d'agents impliqués	Nombre de jours de travail perdus
Gouvernement du comté de Santa Cruz (Californie)	1 600	1 600
District régional de transport Denver (Colorado)	1 700	8 500
Comté de Contra Costa (Californie)	6 000	6 000
District scolaire de Gary (Indiana)	1 400	14 000
Ville de Los Angeles (Californie)	7 500	15 000
Hôpital universitaire New Brunswick (New Jersey)	1 200	24 000
District scolaire de Detroit (Michigan)	9 500	104 500
Comté de Sacramento (Californie)	3 900	39 000
Total	32 800	212 600

Source: Bureau of Labor Statistics: Arrêts de travail impliquant 1000 travailleurs ou plus en 2006.

La loi sur le travail dans les chemins de fer interdit également la grève des employés des chemins de fer et des compagnies aériennes, sauf dans des circonstances étroitement définies.

Finlande

Caractéristiques principales du secteur public

En 2005, le gouvernement central employait un total de 124 000 personnes (soit 5,6 pour cent de la main-d'œuvre totale du pays), dont 103 000 étaient fonctionnaires et plus de 20 000 travaillaient sur la base d'un contrat de travail ordinaire. De ce total, 7 100 travailleurs environ étaient employés par des entreprises d'Etat. Le nombre de fonctionnaires centraux a diminué considérablement depuis 1988 puisque, à l'époque, il s'élevait à 215 000. Une grande part de cette diminution est due à la transformation des agences et départements gouvernementaux en entreprises d'Etat, en compagnies d'Etat constituées en sociétés et en compagnies municipales.

Les groupes de personnels les plus importants financés par le budget d'Etat sont ceux de la défense et des universités.

Les gouvernements locaux occupent quant à eux 431 000 travailleurs, soit près de 20 pour cent de la main-d'œuvre totale. Plus de 80 pour cent d'entre eux travaillent dans le secteur de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Le nombre de fonctionnaires locaux a plus que doublé depuis trente ans, en particulier en raison de l'accroissement de la fourniture de services sociaux et de bien-être. Les 431 municipalités du pays ainsi que les quelque 200 autorités intermunicipales constituent des employeurs indépendants²³.

Les changements intervenus dans la société au cours des dernières décennies ont entraîné des réformes importantes du secteur public qui ont conduit à une diversification de l'administration. Les fonctions administratives traditionnelles, les services et les activités économiques publiques ont adopté des modèles d'organisation et des modes d'opération qui leur étaient mieux adaptés.

²³ Source: Ministry of Finance, *The Finnish public sector as employer*.

Législation applicable aux relations de travail

Le statut légal des fonctionnaires publics est établi par la loi sur les fonctionnaires d'Etat, et le personnel sous contrat est couvert par la loi sur les contrats d'emploi. En ce qui concerne la négociation collective, ces catégories de personnel sont couvertes, d'une part, par la loi sur les accords collectifs pour les fonctionnaires d'Etat et, d'autre part, par la loi sur les accords collectifs. Pour les administrations locales, une loi sur les accords collectifs pour fonctionnaires locaux est en vigueur.

Droits syndicaux

La nouvelle Constitution nationale, adoptée en 2000, reconnaît le droit syndical tant aux travailleurs du secteur privé que du secteur public. La législation générale ne fait pas de différence entre les travailleurs des deux secteurs. La loi sur les fonctionnaires d'Etat confirme, en son article 12, qu'une autorité ne peut interdire à un fonctionnaire de s'affilier à une association ou le presser d'y adhérer, ou encore de le presser à démissionner. Le taux de syndicalisation est très élevé dans le secteur public puisque 80 pour cent des personnes qui y sont employées sont affiliées à un syndicat.

Consultations

En 1988 a été adoptée une loi sur la codétermination dans les bureaux et agences d'Etat, dont l'objectif est d'offrir au personnel la possibilité d'influencer la prise de décisions affectant leurs conditions de travail en vue de promouvoir l'efficacité et les économies dans les administrations concernées. A cette fin, des organes paritaires ont été créés.

Négociation collective

La négociation collective existe depuis 1943 dans le secteur public, mais l'Etat et les autorités locales restaient libres de fixer les rémunérations et conditions de travail de leurs fonctionnaires. En 1970, avec l'adoption de la loi sur les accords collectifs pour les fonctionnaires gouvernementaux et de la loi sur les accords relatifs aux fonctionnaires locaux, le système s'est fondé sur la liberté de contrats. Les accords peuvent porter sur les rémunérations (salaires et avantages en nature) ainsi que sur les autres conditions d'emploi (durée du travail, vacances, maladie, maternité, frais de mission, congés pour absences, travail à temps partiel, etc.). La loi de 1988 sur la codétermination a élargi les domaines couverts par la négociation collective pour y inclure en particulier les transferts, les changements technologiques, les clôtures d'activité, les changements affectant la taille, le type et la structure du personnel, les programmes d'égalité des droits, le développement et la formation du personnel. En revanche, la législation exclut certaines matières de la négociation telles que les qualifications exigées pour un poste déterminé, les motifs de promotion, la responsabilité des fonctionnaires, la discipline, les primes, les rémunérations du personnel diplomatique en fonction du lieu d'affectation, les pensions, les résidences de fonction, certaines formes de congés sans solde, les indemnités liées au décès.

Les procédures relatives aux négociations ont été fixées dans un accord de base conclu entre le ministère des Finances comme employeur public et les organisations syndicales représentatives.

D'une manière générale, les accords collectifs déterminent les termes et conditions d'emploi dans le secteur public. Ces accords ont habituellement une durée d'un ou de deux ans. L'accord collectif national pour les employés du gouvernement est conclu entre l'Office du gouvernement employeur, dépendant du ministère des Finances, d'une part, et

les trois syndicats agents négociateurs, de l'autre. Des accords collectifs spécifiques peuvent être conclus pour des secteurs déterminés de l'administration.

Depuis 2005, un nouveau système salarial pour l'administration centrale a été mis en place. Il se fonde sur la négociation collective au niveau des différentes administrations gouvernementales mais dans le cadre de principes généraux fixés par accord au niveau central. Le salaire de base est établi en fonction des exigences du poste, mais une partie personnelle, d'un montant maximum de 50 pour cent du salaire de base, dépend de la compétence et de la performance de l'intéressé.

Pour le personnel employé au niveau local, les accords collectifs sont signés entre la Commission des autorités locales employeurs et les agents de négociation représentant le personnel. Cinq secteurs différents participent à ces négociations. Par exemple, le personnel enseignant et le personnel médical ont leurs propres dispositions contractuelles afin que soit prise en compte la nature spéciale de leur travail.

Des accords sont aussi possibles au niveau local. Il a été convenu en novembre 2002 au niveau central que les parties concernées prendraient les mesures nécessaires pour conclure des accords collectifs couvrant les agences locales en vue d'introduire un nouveau système de rémunération fondé sur la difficulté des tâches, la performance personnelle et les qualifications. Les négociations locales se sont ainsi accrues au cours des dernières années, notamment en raison de nouvelles structures de rémunération.

Les différentes administrations gouvernementales et les syndicats concluent également des accords collectifs qui leur sont propres: il en existe une centaine pour les fonctionnaires et quelque 70 pour les autres catégories de personnel.

Le ministère des Finances fixe des directives aux représentants gouvernementaux dans les négociations. L'accord conclu au niveau central (Accord collectif pour les fonctionnaires d'Etat et les employés sous contrat) établit le cadre global des coûts et contient des dispositions sur les termes de service pour les agents du gouvernement central dans son ensemble ainsi que des clauses de négociation et de révision. Il entre en vigueur une fois qu'il a été approuvé par le gouvernement. S'il implique des dépenses supplémentaires, il doit être soumis pour approbation à la Commission des finances du parlement. Les accords qui concernent une administration gouvernementale spécifique ou un secteur de l'administration déterminé, qui concernent principalement des questions spécifiques relatives aux salaires et à la durée du travail, sont approuvés par le ministère des Finances.

Pour couvrir les négociations dans le secteur des services régis par le droit privé mais possédés ou gérés par les autorités locales, les municipalités ont en commun avec des entreprises chargées de ces services créé l'Association des employeurs d'entreprises de services, qui négocie avec les organisations de travailleurs les plus représentatives.

Différends du travail

Aux termes de la loi sur la conciliation en matière de différends du travail, aucun arrêt de travail ne peut être déclenché ou étendu sans que le Bureau du conciliateur national ainsi que la partie adverse en aient été avisés, au moins deux semaines avant que le mouvement soit supposé commencer. Le ministère des Affaires sociales peut repousser au maximum de 14 jours, éventuellement prolongés de sept jours pour des raisons spéciales, le début du mouvement à une date ultérieure afin de permettre de disposer d'un temps suffisant si le conflit affecte des fonctions vitales de la société ou peut porter sérieusement préjudice à l'intérêt général. Le conciliateur aide à résoudre le conflit par la négociation et peut proposer aux parties, en cas d'échec de la négociation, un projet d'accord à leur approbation.

L'accord de base pour les fonctionnaires locaux établit un système spécifique qui prévoit l'intervention successive de quatre niveaux de résolution du conflit (négociation avec l'employeur direct, l'administration locale, le niveau central, puis résolution par le tribunal du travail).

En vertu d'une loi de 1974, le Tribunal du travail connaît des différends relatifs aux accords collectifs concernant le secteur privé comme le secteur public (central et local), notamment lorsque ces différends ont trait à la validité, la durée, la teneur ou la portée d'un accord ou à l'interprétation de telle ou telle clause de cet accord.

Grèves

Tant qu'un accord collectif est en vigueur, toute grève relative aux termes et conditions de travail fixés par l'accord est interdite.

Un fonctionnaire peut participer à un mouvement de grève pourvu que l'obligation de paix sociale correspondant à la validité de l'accord collectif en vigueur soit arrivée à son terme, que la grève concerne des questions sur lesquelles un accord peut être conclu, que les fonctionnaires concernés cessent complètement leur travail et que leur syndicat ait décidé de déclencher la grève. Les grèves de solidarité, les grèves du zèle et les grèves perlées sont interdites. Les employeurs disposent d'un droit de lock-out correspondant avec les mêmes limitations.

Les employés sous contrat ont des droits identiques à ceux du secteur privé et peuvent avoir recours aux différentes formes d'action collective, y compris la grève.

En dépit d'un large consensus sur les politiques des revenus, le pays connaît certains épisodes de grèves, parfois illégales, qui sont généralement résolues par la négociation. Par exemple, un mouvement de grève de très grande ampleur a été organisé au printemps de 1986. Après un arrêt de travail de sept semaines, un accord de toutes les parties a été conclu prévoyant de fortes augmentations de salaires.

France

Caractéristiques principales du secteur public

Fonction publique

La fonction publique française comprend, au sens strict, l'ensemble des agents occupant des emplois permanents de l'Etat, des collectivités territoriales (communes, structures intercommunales, départements et régions) et du secteur hospitalier public. Le plus grand nombre de ces agents sont titulaires, auquel cas leurs conditions d'emploi seront régies principalement par un statut, et d'autres sont employés sur la base d'un contrat de travail.

Il existe en France trois grandes fonctions publiques:

- la fonction publique d'Etat qui employait 2,5 millions de fonctionnaires fin 2004 (y compris les enseignants de tous les niveaux – primaire, secondaire et supérieur – qui sont des fonctionnaires d'Etat) (51 pour cent du total);
- la fonction publique territoriale qui employait 1,6 million de personnes fin 2004 (30 pour cent du total);

-
- la fonction publique hospitalière qui employait environ 1 million d'agents fin 2004 (19 pour cent du total)²⁴.

Entreprises publiques

Selon les données de l'INSEE (Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat), il existait en France, fin 2005, 1 143 entreprises de ce type regroupant 864 200 salariés, dont les plus nombreux exerçaient leurs fonctions dans le domaine de l'énergie (notamment électricité et gaz), des transports (chemins de fer, transports urbains) et des services (postes notamment).

Ces entreprises ont connu au cours des dernières années une évolution marquée liée à des modifications de statuts et à des privatisations partielles. Ces évolutions ont abouti dans plusieurs de ces entreprises (notamment France Télécom, la Poste et la Caisse des dépôts et consignations) à l'emploi parallèle de deux catégories de personnel: les fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique et les contractuels de droit privé qui entrent dans le champ d'application du Code du travail.

Législation applicable aux relations de travail

Les règles relatives aux relations de travail sont fixées pour la fonction publique par le statut général de la fonction publique qui comprend quatre titres:

- Droits et obligations des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983);
- Dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984);
- Dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984);
- Dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986).

Le premier titre commun à l'ensemble des trois fonctions publiques s'applique aux fonctionnaires civils, à l'exclusion des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel et commercial, il ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaires.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires sont placés vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire. Cette disposition repose sur l'idée que le service public est mû par l'intérêt général et qu'en conséquence l'administration doit pouvoir modifier, de façon unilatérale, la situation de ses agents.

Les relations de travail dans certaines entreprises publiques sont couvertes par un statut spécial. C'est le cas en particulier dans le secteur de l'énergie où les industries électriques et gazières sont régies par un statut national du personnel. Ces statuts comportent des dispositions, notamment quant à la nature des relations de travail, qui sont fortement imprégnées des règles appliquées dans la fonction publique. La transformation en 2004 d'Electricité de France en société anonyme et le transfert d'une partie de son capital au secteur privé n'ont pas modifié pour le moment le statut du personnel.

²⁴ INSEE: *Tableaux de l'économie française*, édition 2006.

Droits syndicaux

Comme tous les salariés, les fonctionnaires et les travailleurs employés dans les entreprises publiques bénéficient des droits sociaux proclamés dans le Préambule de la Constitution nationale, et notamment de la liberté syndicale. Toutefois, exceptions à la règle, les préfets et sous-préfets ne jouissent pas du droit syndical et les militaires de carrière n'ont ni le droit syndical ni la liberté d'association.

Les taux d'affiliation aux organisations syndicales, même s'ils ont décliné au cours des dernières années, restent plus élevés que dans le secteur privé (de l'ordre de 20 pour cent contre moins de 10 pour cent). Le monde syndical dans le secteur public est caractérisé par une très forte dispersion entre un nombre encore plus élevé d'organisations que dans le secteur privé, lié à l'existence de syndicats autonomes regroupant une seule catégorie de personnel.

Malgré leur relative faiblesse numérique, les syndicats gardent une capacité de mobilisation importante qui se manifeste lors des élections professionnelles aux instances consultatives et dans la participation aux arrêts de travail lancés par les organisations.

Consultations

Le Préambule de la Constitution nationale dispose que tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail. Ce principe s'applique à la fonction publique. Se pose alors la question de sa compatibilité avec la toute-puissance de l'administration garantie par le statut général de la fonction publique²⁵.

Cette primauté de l'autorité publique a été largement tempérée par la création d'organismes consultatifs où siègent les représentants des fonctionnaires et où sont traités «l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière».

Les règles régissant les organismes consultatifs sont fixées par les statuts des trois fonctions publiques. Les différentes instances existantes jouissent de compétences distinctes. Au sommet figurent les conseils supérieurs (un pour chaque fonction publique) qui sont les instances nationales de concertation compétentes pour les questions d'ordre général intéressant chacune des trois fonctions publiques. Ils sont obligatoirement saisis pour donner des avis sur les projets de loi et de décret qui concernent les corps des fonctionnaires entrant dans leurs compétences.

Dans chaque corps de fonctionnaires, existent en outre une ou plusieurs commissions administratives paritaires qui sont consultées sur la gestion individuelle des carrières (promotions, transferts, discipline, etc.) intéressant les membres du corps concerné. Parallèlement, des comités techniques paritaires et des comités techniques d'établissement sont compétents pour les problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, ou au recrutement du personnel, aux méthodes et techniques de travail, aux politiques de formation et aux critères de répartition des primes. Dans la fonction publique hospitalière, les comités techniques d'établissement sont aussi consultés obligatoirement sur les budgets, les programmes d'investissement et les activités de coopération avec d'autres hôpitaux.

²⁵ Voir J. Fournier: *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, La documentation française, 2002.

Ces diverses commissions revêtent dans la plupart des cas une composition paritaire (administration et syndicats). La répartition entre les différents syndicats se fonde au niveau des commissions administratives paritaires sur des élections, et les conseils supérieurs sont formés en tenant compte des résultats électoraux de l'ensemble des commissions administratives, étant entendu que toutes les grandes centrales représentatives sur le plan national y sont de toutes manières représentées, quels que soient les résultats des élections.

Négociation collective

La négociation collective au sein de la fonction publique a été inexistante jusqu'en 1961, date à laquelle a été signé un protocole qui portait sur les rémunérations, la durée du travail et les droits syndicaux dans la fonction publique. La pratique des négociations salariales annuelles s'est instaurée à partir de 1970. Elle a été officialisée en 1983 dans le statut général de la fonction publique où elle demeure le seul thème de négociation officiellement reconnu puisque, selon ce statut, les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion aux différents niveaux des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Mais le caractère officiel des négociations salariales n'a pas suffi à en assurer le succès puisqu'il est fréquent que les négociations n'aboutissent à aucun accord. Ces difficultés sont dues à plusieurs raisons: le calendrier des négociations n'est pas fixe et est en réalité déterminé au bon vouloir du gouvernement; l'articulation avec le calendrier budgétaire n'est pas assuré, notamment lorsque les négociations débutent après le vote du budget par le parlement; les accords salariaux comme tous les accords conclus dans la fonction publique ne lient pas juridiquement le gouvernement, même si généralement celui-ci les met en œuvre; les autorités sont tenues normalement de respecter le Pacte de stabilité et de croissance défini dans le cadre de l'Union européenne qui impose une stratégie de maîtrise des dépenses publiques.

Une circulaire de 1989 relative au renouveau des services publics a affirmé que «la négociation devrait s'ouvrir à des nouveaux thèmes et se décentraliser à tous les niveaux». Depuis lors, les négociations ont été entamées sur différents thèmes et ont donné lieu à la signature de protocoles, notamment dans les domaines des congés de fin d'activité et de la résorption de l'emploi précaire pour les trois fonctions publiques, de la formation continue et de l'hygiène et la sécurité, et de l'emploi des travailleurs handicapés pour la fonction publique d'Etat, de la formation pour la fonction publique territoriale et des conditions de travail, de la formation, du travail de nuit et du dialogue social pour la fonction publique hospitalière.

Pour ce qui est du niveau local, la pratique des négociations est encore très récente, et donc peu développée.

En l'absence de tout cadre juridique, c'est l'administration qui décide d'engager des négociations sur tel ou tel thème. La législation actuelle ne prévoit en effet l'obligation de négocier que dans un cas particulier: celui du préavis de grève dans les services publics. Et, même dans ce cas, il ne semble pas que le texte soit régulièrement appliqué. En outre, les accords signés n'ont jusqu'à ce jour pas de valeur juridique propre et ne lient leurs signataires que sur un plan moral et politique. Pour que les accords soient effectivement appliqués, il faut donc que les autorités publiques compétentes prennent des mesures complémentaires qui se présentent sous forme de décret ou d'arrêté ministériel, ou de décisions des collectivités territoriales. Il apparaît que, dans la plupart des cas, l'administration prend les mesures nécessaires pour que les accords soient mis en œuvre. Il peut cependant en résulter des retards dans leur exécution.

Malgré ces limites, la négociation collective s'est développée dans la fonction publique. En 2006 ont été signés pour la fonction publique d'Etat deux importants protocoles d'accord, l'un sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale et l'autre sur la formation professionnelle.

Le développement des négociations collectives dans la fonction publique a donc conduit à un décalage entre le droit et la pratique. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé que les accords conclus entre les pouvoirs publics et les syndicats ne peuvent avoir pour effet de modifier la situation juridique des agents, ce qui interdit aux syndicats de s'en prévaloir dans le cadre de contentieux avec l'administration.

Une évolution a cependant été constatée dans le cadre de la fonction publique hospitalière où la négociation au niveau local est désormais reconnue par la loi sous forme de «projet social» négocié par la direction de l'établissement et les organisations syndicales représentatives (loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002). Le projet social en question porte notamment sur la formation, l'amélioration des conditions de travail, la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des qualifications, et la valorisation des acquis professionnels.

Entreprises publiques

La situation est différente dans les entreprises publiques où le recours à des conventions ou accords d'entreprise est reconnu par la loi depuis 1982 pour compléter les dispositions statutaires ou en préciser les modalités d'application. Cette évolution a été confirmée dans le cas des entreprises dont le statut a été modifié et qui reconnaissent la négociation avec les organisations syndicales, comme par exemple à France Télécom et à la Poste. Toutefois, le Conseil d'Etat a confirmé que, pour les fractions de personnel qui appartiennent au corps des fonctionnaires, les accords ne peuvent pas modifier les règles statutaires qui leur sont applicables²⁶.

En ce qui concerne les catégories de personnel qui ne sont pas soumises à un statut législatif ou réglementaire particulier, les conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales peuvent être déterminées par voie de conventions et d'accords collectifs de travail dans les conditions fixées par le Code du travail. En outre, l'employeur doit engager avec les organisations syndicales représentatives de l'entreprise une négociation sur les modalités d'exercice du droit de syndical (temps pour participer aux réunions syndicales, conditions pour la suspension du contrat de travail des permanents syndicaux, conditions et limites d'absence pour les responsables syndicaux, collecte des cotisations).

De même, dans les industries électriques et gazières, des accords professionnels peuvent compléter, dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées par le statut national du personnel. Les règles fixées par le Code du travail au sujet des conventions et accords collectifs de travail sont applicables dans ces cas.

Dans les organismes publics et de sécurité sociale, les mesures relatives aux éléments de rémunération du personnel doivent avant toute décision être communiquées au ministre intéressé qui les soumet, pour avis, à la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public présidée par le ministre des Finances. Outre les évolutions salariales annuelles, la commission examine les projets de textes conventionnels et statutaires concernant les règles permanentes relatives à la rémunération du personnel (décret n° 53-

²⁶ Conseil d'Etat: arrêt du 8 février 1999, Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux télécommunications – Fédération syndicale SUD des PTT.

707 du 9 août 1953, art. 6). La commission ne contrôle pas l'ensemble du secteur public mais seulement 94 organismes de plus de dix salariés, dont la Poste, la Société nationale des chemins de fer, la Régie autonome des transports parisiens, la Banque de France, la Sécurité sociale, Electricité de France et Gaz de France qui sont les organismes comptant les effectifs les plus nombreux.

Différends du travail

Aucune procédure de règlement des différends collectifs du travail n'est prévue dans le statut de la fonction publique. En revanche, dans les entreprises publiques et établissements publics industriels et commerciaux à statut, les différends collectifs peuvent être soumis à des procédures de conciliation dont les modalités sont fixées par un protocole établi par accord entre la direction et les organisations syndicales représentatives et le ministre dont relève l'entreprise. Les trois parties interviennent dans la procédure sous la présidence du ministre. Quand le différend concerne les rémunérations, les représentants des ministères du Travail, des Finances et des Affaires économiques doivent être présents. Si ces procédures particulières ne sont pas établies par protocole, les différends peuvent être soumis à la procédure de conciliation de droit commun.

Grèves

Le droit de grève est reconnu dans le Préambule de la Constitution nationale qui proclame qu'il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Le statut général de la fonction publique reprend les termes de la Constitution et reconnaît donc le droit de grève aux fonctionnaires tout en précisant qu'il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. La grève dans les services publics fait l'objet d'une section du Code du travail qui s'applique aux personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux personnels des entreprises, organismes et établissements publics ou privés lorsque ces derniers sont chargés de la gestion d'un service public.

Certaines catégories de personnel ne disposent pas du droit de grève. Il s'agit des personnels des compagnies républicaines de sécurité, de la police, de l'administration pénitentiaire, du service de transmission du ministère de l'Intérieur et des magistrats.

Lorsque les personnels habilités à le faire font usage du droit de grève, l'organisation ou les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national ou dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé doivent déposer un préavis de grève, cinq jours francs avant le début du mouvement. Le préavis doit préciser les motifs de la grève, en fixer le lieu, la date et l'heure de début ainsi que la durée envisagée. Pendant la durée du préavis, les parties sont tenues de négocier bien que cette disposition ne soit pas toujours appliquée en pratique. Il est interdit d'avoir recours à des grèves perlées ou tournantes. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner des sanctions à l'encontre des grévistes.

En examinant des affaires relatives au droit de grève des fonctionnaires, le Conseil d'Etat a considéré qu'en l'absence de loi applicable il appartient aux chefs de service de réglementer le droit de grève des fonctionnaires et d'organiser la nécessaire conciliation entre ce droit et la continuité du service public, considérée aussi comme un principe constitutionnel²⁷. Le juge doit cependant vérifier que les limites apportées au droit de

²⁷ Conseil d'Etat: arrêt Dehaene, 7 juillet 1950.

grève par les chefs de service sont proportionnées aux nécessités de la sauvegarde de l'ordre public. Si les chefs de service peuvent interdire le droit de grève à certains agents d'autorité ou prévoir un service minimum, ils ne sauraient prendre des mesures trop générales ayant pour effet de rendre l'exercice du droit de grève en pratique impossible²⁸.

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, deux grandes catégories d'agents peuvent se voir ordonner de demeurer à leur poste en cas de grève: les personnes d'autorité qui participent à l'action gouvernementale et les agents assurant le fonctionnement des services indispensables à l'action gouvernementale, à la garantie de la sécurité physique des personnes ou à la conservation des installations et du matériel. Les limitations du droit de grève, en particulier la mise en place d'un service minimum, sont imposées dans le cadre du pouvoir réglementaire sous le contrôle du juge administratif. Toute journée de grève, quelle que soit la durée du service non fait, donne lieu à une retenue de 1/30 de la rémunération mensuelle pour les agents de l'Etat et des établissements publics administratifs.

En pratique, en 2005, 1 116 000 jours de grève, dont la moitié environ dans l'enseignement, ont été comptabilisés dans l'ensemble des départements ministériels de la fonction publique d'Etat. Ce nombre est beaucoup plus important qu'en 2004 (374 000) sans atteindre le niveau très élevé de 2003 (3 660 000), dont une partie s'explique par les protestations contre la réforme des retraites. Six mouvements présentaient en 2005 un caractère interministériel²⁹.

Japon

Caractéristiques principales du secteur public

Fonction publique

La plus grande part des fonctionnaires japonais est employée dans les administrations locales. C'est ainsi qu'en 2006 le nombre des fonctionnaires publics nationaux s'élevait à 945 000 (soit 23,3 pour cent du total), alors que les fonctionnaires publics relevant des autorités locales étaient 3 117 000 (représentant 76,7 pour cent du total).

Le gouvernement procède depuis 1997 à la préparation d'une importante réforme de la fonction publique. A cette fin a été établi un Conseil de recherche sur le système du service public où les syndicats de fonctionnaires sont représentés. En décembre 2001, le gouvernement a adopté les principes généraux pour la réforme. Par la suite, une table de consultations a été mise en place entre les syndicats et le gouvernement. Conformément à un accord gouvernement-syndicats conclu en mai 2006, un Comité spécial d'examen sur le service public, les travailleurs de la fonction publique et les relations professionnelles a été constitué par une ordonnance du gouvernement fondée sur la loi de promotion de la réforme administrative. Ce comité est composé de 17 membres, dont trois représentants syndicaux. Il s'est réuni à cinq reprises au cours de l'année 2006. Les consultations sur la réforme administrative se poursuivent encore.

Le gouvernement se fixe comme objectifs dans le cadre de cette réforme de diviser par deux, entre 2005 et 2015, la part des dépenses publiques consacrées aux coûts de

²⁸ Conseil d'Etat: arrêt Rosenblatt et coll., 30 nov. 1998.

²⁹ INSEE: *La France en faits et chiffres: Tableau de l'économie française*, 2006.

personnel par rapport au produit national brut et de réduire le nombre total de fonctionnaires de 5 pour cent entre 2005 et 2010.

Entreprises publiques

Depuis la fin des années quatre-vingt, le Japon a connu une évolution importante dans le sens d'une privatisation des services publics (par exemple, les chemins de fer ont été privatisés en 1987 et la Poste japonaise, entreprise publique fondée en avril 2003, devrait être privatisée en octobre 2007). Depuis avril 2001, la gestion d'un nombre important d'entreprises publiques (musées, instituts de recherche, etc.) a été confiée à des institutions administratives indépendantes (IAI) qui sont structurellement indépendantes de l'Etat et qui ont pour tâche d'améliorer la qualité du service. Les institutions administratives indépendantes recouvrent deux catégories différentes selon la nature de l'activité et selon que la cessation de leur activité risquerait de nuire à la stabilité de la société ou de l'économie du pays: les non-spécifiées, dont les employés ne relèvent pas le secteur public, et les spécifiées, dont les salariés possèdent le statut de fonctionnaire.

Au 1^{er} janvier 2002, 16 564 personnes travaillaient dans les institutions administratives indépendantes. Ce nombre a considérablement augmenté par la suite puisque, dès 2006, 122 000 travailleurs ont changé de statut au regard du droit du travail (71 000 font partie d'IAI spécifiées et 51 000 d'IAI non spécifiées), et 118 000 employés des universités nationales ont vu leur statut modifié.

Législation applicable aux relations de travail

Les relations de travail dans la fonction publique sont régies par deux lois différentes, l'une concernant la fonction publique nationale et l'autre la fonction publique locale.

En 2003 a été adoptée une loi sur les relations professionnelles dans les entreprises publiques locales et les institutions administratives indépendantes spécifiées qui tient compte de l'évolution du statut de ces entreprises dans le secteur public.

Droits syndicaux

Tant au niveau national que local, les fonctionnaires jouissent du droit syndical, à l'exception de la police, des services de lutte contre l'incendie, des institutions pénitentiaires, de l'Agence de sécurité maritime et des forces d'autodéfense. Des restrictions existent pour les fonctionnaires ayant des responsabilités de gestion et des catégories similaires qui ne peuvent former des organisations communes avec les autres fonctionnaires. Au niveau local, le système d'enregistrement syndical exige la création de syndicats séparés dans chaque municipalité. Toutefois, selon le gouvernement qui se fonde sur un rapport du Conseil consultatif sur le système du personnel de la fonction publique de 1973, le fait qu'une organisation soit enregistrée ou non ne modifie pas ses capacités d'action et ne provoque aucune discrimination essentielle entre les deux situations.

Consultations

Dans le cadre de la préparation de la réforme de la fonction publique, les syndicats ont été consultés au sein de commissions établies à cet effet. Le fonctionnement de ces commissions a donné lieu à diverses interprétations à différents moments selon les deux parties, les syndicats considérant que leurs avis sur la réforme n'étaient pas suffisamment pris en compte et le gouvernement estimant que les discussions étaient franches et sincères.

Négociation collective

Fonction publique

La négociation collective est prévue par les articles 5 de la loi sur la fonction publique nationale et 55 de la loi sur la fonction publique locale. Le terme de «négociation» est cependant contesté par RENGO, la principale confédération syndicale du pays, qui estime qu'il s'agit d'un système de consultation et non d'un véritable système de négociation puisque les organisations n'ont pas le droit de conclure des conventions collectives.

En effet, en raison du statut particulier des fonctionnaires et du caractère public de leurs fonctions ainsi que pour garantir les intérêts communs de l'ensemble de la population, les salaires, le temps de travail et autre conditions de travail des fonctionnaires nationaux du secteur non opérationnel relèvent des pouvoirs conférés en matière législative et budgétaire à la Diète.

Le système national repose sur un organisme, l'Autorité nationale de personnel, agence et tierce partie neutre, qui a été établi en vue de compenser les restrictions apportées aux droits fondamentaux du travail des fonctionnaires publics. L'Autorité nationale de personnel effectue des études comparatives de rémunérations entre le secteur public et le secteur privé et entend les organisations de fonctionnaires avant de soumettre au gouvernement ses recommandations sur la révision des rémunérations et autres conditions de travail des fonctionnaires. C'est ainsi qu'en 2004 et 2005 l'Autorité a tenu 213 et 212 réunions officielles avec des organisations de salariés, respectivement. Ce système n'empêche pas des rencontres directes entre les syndicats et le gouvernement. Ainsi, en 2004, 41 réunions de ce type ont été organisées, dont quatre avec le ministre d'Etat. Les recommandations de l'Autorité nationale de personnel ont été mises en œuvre par le gouvernement tant en 2004 qu'en 2005.

Les recommandations formulées par l'Autorité peuvent aller au-delà des mesures annuelles concernant les rémunérations et les conditions de travail. En 2005, elle a proposé une réforme drastique du système des rémunérations, notamment en proposant de privilégier les tâches et responsabilités du fonctionnaire par rapport à l'ancienneté ainsi que la performance de chaque employé et en prônant la prise en compte des salaires du secteur privé au niveau local. Sur ce point également, le gouvernement a décidé de suivre pleinement les recommandations formulées par l'Autorité.

Il convient de noter que les organisations de fonctionnaires même non enregistrées peuvent s'engager dans le processus de négociation collective. Le rapport du Conseil consultatif sur le système du personnel de la fonction publique a précisé en 1973 que, quand une organisation de fonctionnaires non enregistrée demande aux autorités de négocier, les autorités ne rejettent pas la demande quand il n'y a pas de motif raisonnable pour rejeter cette demande.

Les fonctionnaires du secteur opérationnel ont quant à eux un droit de négociation collective qui leur permet de conclure des conventions collectives.

Au niveau local, les salaires et conditions de travail des fonctionnaires sont soumis au pouvoir budgétaire des assemblées locales. Les gouvernements locaux doivent prendre des mesures appropriées pour que les salaires et autres conditions de travail soient adaptés aux conditions sociales prévalant et que les salaires soient déterminés en prenant en considération le coût de la vie, la rémunération et les conditions de travail des fonctionnaires publics nationaux ainsi que des autres organismes publics locaux et du secteur privé.

Des commissions de personnel locales indépendantes et neutres remplissent les mêmes fonctions au niveau local que l'Autorité nationale de personnel au niveau national. Préalablement à la révision des rémunérations qui dépend de l'ordonnance rendue par l'assemblée locale, ces commissions formulent des recommandations afin que les grilles de salaires soient adaptées aux conditions sociales prévalant.

Les syndicats représentant les employés de bureau et les agents administratifs peuvent négocier les conditions fondamentales de travail qui font l'objet d'un accord écrit. Toutefois, ces accords ne sont pas contraignants car ils ne sont pas reconnus par la législation.

De plus, la portée de la négociation collective est limitée car elle exclut les questions concernant l'administration et la gestion, mais les conditions de travail qui pourraient subir les effets des mesures prises en matière d'administration ou de gestion sont sujettes à des négociations.

Depuis 1997, de plus en plus d'accords sont partiellement appliqués ou ne le sont pas du tout en raison de décisions prises par les autorités locales de ne pas prendre en compte ces accords compte tenu des circonstances économiques et sociales ou d'une situation budgétaire critique. La Cour suprême a considéré que, même si une révision de rémunération n'a pas été faite en accord avec une recommandation de la Commission du personnel compétente, ceci ne doit pas être interprété comme signifiant que la commission du personnel ne remplit pas ses fonctions compensatoires si cette situation est due à des motifs inévitables liés à la situation budgétaire.

Entreprises publiques

Le droit de négociation collective est garanti aux employés des entreprises publiques nationales et aux salariés des institutions administratives indépendantes, y compris le droit de conclure des accords collectifs.

Aux termes de la loi sur les relations de travail dans les entreprises publiques (art. 8) sont inclus dans les questions relevant de la négociation collective: 1) les salaires, la durée de travail, les périodes de repos, les congés; 2) les promotions, les transferts, les licenciements, l'ancienneté et les mesures disciplinaires; 3) la santé et la sécurité, les accidents du travail; 4) les autres conditions de travail. Les problèmes relatifs à l'administration et à la gestion des entreprises publiques sont exclus de la négociation collective.

Après la privatisation de la poste, c'est environ 60 pour cent des travailleurs qui faisaient partie de la fonction publique nationale en 2001 qui auront le droit de conclure des accords collectifs.

Dans le secteur de la santé, le ministère a, dans ses réunions avec les directeurs d'institutions, donné des instructions en vue de promouvoir la négociation collective, conformément à la législation et aux «modalités de négociation» convenues entre le ministère de la Santé et le Syndicat des travailleurs du secteur hospitalier national. Au 1^{er} avril 2004, les hôpitaux nationaux et les sanatoriums (154 établissements employant plus de 40 000 salariés), à l'exception des centres médicaux hautement spécialisés, sont devenus des institutions administratives indépendantes spécifiées et sont donc régis maintenant par la loi sur les relations de travail applicable à ce secteur. En vertu de la loi sur les règles générales des institutions administratives indépendantes spécifiées, la rémunération, la durée du travail et autres conditions de travail sont déterminées par les établissements. Un accord sur les méthodes et les procédures de négociation collective a été conclu entre l'Organisation hospitalière nationale et le Syndicat des travailleurs du secteur hospitalier national. Pendant l'année 2004, des négociations collectives entre les

hôpitaux et les branches du Syndicat des travailleurs du secteur hospitalier national se sont tenues à 88 occasions dans 77 hôpitaux différents. Au niveau national, 18 réunions de négociation collective ont été organisées entre l'Organisation hospitalière nationale et le Syndicat des travailleurs du secteur hospitalier national.

Grèves

La loi interdit aux travailleurs de la fonction publique nationale et locale ainsi que des entreprises publiques de faire grève, et des mesures disciplinaires appropriées sont appliquées en vertu de la loi à ceux qui ont participé à une grève au mépris de ces interdictions. Par ailleurs, le fait d'entraîner d'autres fonctionnaires à commettre un acte illégal est passible de sanctions pénales, y compris d'une peine d'emprisonnement qui ne peut dépasser une durée de trois ans ou une amende maximale de 100 000 yens en vertu de la loi sur la fonction publique nationale ou de la loi sur la fonction publique locale. Au cours des vingt dernières années, aucune peine d'emprisonnement n'a été prononcée pour fait de grève.

Les travailleurs des institutions administratives indépendantes non spécifiées bénéficient du droit de grève tout comme les employés des universités nationales puisque celles-ci sont maintenant constituées en sociétés.

Dans les services publics qui ont été privatisés (électricité, chemins de fer, télécommunications, eau et prochainement la poste), le droit de grève peut être exercé moyennant le dépôt d'un préavis de dix jours.

Nouvelle-Zélande

Caractéristiques principales du secteur public

Après un important déclin dans les années quatre-vingt-dix, lié à la politique mise en œuvre par le gouvernement conservateur, le nombre d'emplois dans le secteur public a connu une nouvelle hausse à partir du début des années deux mille.

A la fin 2005, le secteur public comprenait 328 080 emplois pourvus, soit 18,9 pour cent du total des emplois dans le pays (dont quelque 42 000 pour la fonction publique proprement dite). Ce nombre s'est accru de 3,2 pour cent en 2005 et de 19 pour cent depuis décembre 2000³⁰.

Le secteur public est composé du secteur étatique et du secteur des gouvernements locaux. Il comprend la fonction publique proprement dite (*Public Service Departments*) qui comprend essentiellement les départements ministériels et quelques organismes tels que les Archives nationales, le Service des douanes, la Commission de la fonction publique (*Commission of State Services*), l'Office des statistiques et la Bibliothèque nationale; les organismes de la Couronne (*Crown Entities*) et les entreprises d'Etat qui opèrent dans divers secteurs tels que l'électricité, les chemins de fer, la météorologie, la poste, l'aéronautique, etc.

Au début des années quatre-vingt, le gouvernement détenait une partie importante de l'infrastructure économique, dont des banques, les postes et télécommunications, l'électricité, une compagnie maritime, les transports, etc. Il a décidé, dans un premier

³⁰ Source: Public Service Association, 2005.

temps, de «corporatiser» ces activités, c'est-à-dire d'attribuer aux entreprises d'Etat des objectifs clairement commerciaux puis d'en céder une partie au secteur privé.

Un programme de réformes important a été mis en place pour les services de l'Etat couronné par un «objectif de développement», dont le but central est d'instituer un système de services étatiques professionnels de qualité servant le gouvernement et répondant aux besoins des Néo-Zélandais.

La Commission de la fonction publique (*Commission of State Services*) est le principal conseiller du gouvernement sur le système de management du secteur relevant de l'Etat et travaille avec les administrations gouvernementales pour aider la fourniture de services de qualité à la population. Cette commission est aussi l'une des trois agences centrales avec le département du Premier ministre et du cabinet et le Trésor public (*Treasury*) à assurer la direction, la coordination et le contrôle du secteur public dans son ensemble.

Législation applicable aux relations de travail

Les fonctionnaires de l'Etat sont régis par la loi sur le secteur étatique (*State Sector Act*) adoptée en 1988. La loi sur les organismes de la Couronne (*Crown Entities Act*) de 2004 a permis d'étendre le mandat de la Commission des services étatiques à ces organismes, du moins pour certaines questions. La loi sur les relations de travail de 2000 (*Employment Relations Act*), telle qu'amendée en 2004, est d'application générale et couvre donc le secteur public.

Droits syndicaux

Les travailleurs du secteur public comme du secteur privé ont le droit de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier. La loi interdit aux membres des forces armées portant l'uniforme de s'organiser. L'affiliation syndicale est volontaire, et nul ne peut être forcé de s'affilier à un syndicat ou à une organisation de travailleurs non enregistrée (telle qu'une association de personnel). Pour bénéficier des droits que la législation leur reconnaît, les syndicats doivent être enregistrés. Ils doivent en premier lieu s'enregistrer en tant que personne morale puis s'adresser au département du travail pour être enregistré en tant que syndicat. Deux exigences doivent être remplies: leurs règles statutaires doivent être démocratiques et ils doivent pouvoir démontrer qu'ils sont indépendants de tout employeur (art. 13 et 14 de la loi sur les relations de travail).

Consultations

L'Accord sur le partenariat pour la qualité signé en 2000 entre le gouvernement et le principal syndicat du secteur public, l'Association du service public (PSA)³¹, a créé une institution, le Forum tripartite composé du ministre de la Fonction publique (*State Services*), le commissaire à la fonction publique, plusieurs chefs exécutifs d'administrations et organes étatiques ainsi que la PSA. Le forum est investi de fonctions plus consultatives qu'exécutives et se réunit régulièrement (toutes les six à huit semaines) pour conseiller le ministre sur les progrès à accomplir pour mettre en œuvre des approches de partenariat dans les différents organes et administrations. Le forum donne aussi son avis sur d'autres questions relatives au secteur public, y compris les systèmes et structures de rémunération. Des forums de partenariat ont été également créés dans différents

³¹ Selon les statistiques les plus récentes (juin 2006), 60 pour cent des agents de la fonction publique étaient syndiqués et 76 pour cent de ces derniers appartenaient à la PSA.

organismes et agences par accords entre syndicat et direction, tant au niveau national que local, par exemple dans le secteur de la santé.

En ce qui concerne plus particulièrement les rémunérations, la Commission de la fonction publique, le Trésor public (*Treasury*) et la PSA ont créé le Système d'identification des demandes et priorités salariales au sein de la fonction publique. Le système comprend deux phases. La première consiste à recueillir et analyser, au cours d'un processus impliquant les ministres, départements et syndicats, les informations sur les demandes et contraintes salariales, et la seconde à donner un ordre prioritaire à l'ensemble de ces données. Une application de ces données générales est ensuite faite au niveau de chaque département dans le cadre de la préparation budgétaire.

Négociation collective

La loi sur les relations de travail adoptée en 2000 a pour objectif d'établir un équilibre dans les relations industrielles en améliorant la confiance entre employeurs et salariés, en prévoyant des procédures de négociation collective où les travailleurs choisissent le syndicat qui les représente et en disposant aussi que les personnes négocient individuellement leurs salaires et conditions d'emploi quand ils choisissent de ne pas adhérer à un syndicat.

Le principe de bonne foi est à la base de la négociation (art. 32 et 33 de la loi sur les relations de travail). Il s'applique à tous les partenaires (syndicats, employeurs et salariés) et entraîne certaines conséquences comme la nécessité pour les parties de se rencontrer à intervalles réguliers et de répondre aux propositions faites par l'autre partie. En revanche, les parties ne sont pas tenues d'aboutir à un accord.

Les accords collectifs peuvent concerner un seul ou plusieurs employeurs. Par exemple, dans le secteur de la santé, une approche d'accords collectifs multi-employeurs au niveau régional a été privilégiée. C'est un mode de négociation que l'Association du secteur public (PSA) voudrait développer dans d'autres secteurs, comme par exemple l'éducation, le transport et la justice.

Avec l'apparition du partenariat pour la qualité et de l'accord signé à cette fin entre les autorités compétentes et la PSA, la forme traditionnelle des accords collectifs qui se bornaient à régler les conditions de travail et les rémunérations a évolué vers un nouveau modèle qui s'intègre dans une plus large perspective pour un meilleur travail, un meilleur management et de meilleurs résultats et services rendus à la population.

La PSA se plaint tout de même que, malgré ce nouveau contexte, de nombreux employeurs de la fonction publique n'acceptent pas de négocier les questions de rémunérations tant au niveau quantitatif qu'au niveau de la définition des systèmes de rémunération. Elle demande à cet égard que la fonction publique proprement dite soit traitée de la même manière que d'autres parties du secteur public, comme la santé ou l'éducation où ces questions sont librement négociées.

En pratique, selon des données de la Commission de la fonction publique³², il n'y a eu que peu de changements dans les données concernant la couverture de la négociation collective dans la fonction publique au cours des cinq années qui ont suivi l'adoption de la loi sur les relations de travail. En 2000, les accords collectifs couvraient 48 pour cent des agents de la fonction publique, 9,4 pour cent relevaient d'accords collectifs échus et

³² State Services Commission: *Yearly Human Resources Capability Survey of Public Service Departments and Selected State Organisations*, juin 2000, juin 2005 et juin 2006.

42,6 pour cent étaient régis par des contrats individuels. En juin 2005, ces données étaient respectivement de 49 pour cent, 6 pour cent et 45 pour cent. Ce n'est qu'en 2006 que la part de la négociation collective s'est accrue de façon significative puisqu'elle est passée à 56 pour cent.

Différends du travail

Les nouvelles institutions établies par la loi sur les relations de travail promeuvent la résolution des problèmes de manière informelle et au niveau adéquat aussitôt que possible après l'apparition du différend. Un service de médiation est institué au sein du ministère du Travail. Les employeurs et salariés peuvent contacter les médiateurs pour les assister quand le besoin s'en fait sentir. Leur intervention peut aller de la simple consultation à l'assistance aux deux parties pour négocier un accord.

La loi crée aussi une autorité des relations de travail qui peut prendre en charge de manière rapide, informelle et non conflictuelle les problèmes qui n'ont pu être résolus par la médiation.

La Cour du travail (*Employment Court*) connaît des affaires qui lui sont référées par l'Autorité des relations de travail ou qui font l'objet d'un appel contre une décision de l'Autorité.

Grèves

La loi sur les relations de travail reconnaît le droit de grève ainsi que le lock-out. Néanmoins, la loi contient des dispositions qui limitent les situations et périodes où les grèves et lock-out peuvent être légalement déclenchés. Ils doivent intervenir en appui de la négociation d'un accord collectif (concernant un ou plusieurs employeurs) et quand quarante jours se sont écoulés depuis le début de la négociation (art. 86 de la loi sur les relations de travail). La grève et le lock-out sont également possibles quand l'une ou l'autre des parties considère que le mouvement est justifié par des raisons de santé et de sécurité (art. 84). Un préavis doit être donné dans les vingt-huit jours précédents si le mouvement concerne un lieu de travail d'une industrie incluse dans la liste des industries essentielles (art. 90 et annexe 1 de la loi). Une fois ce préavis reçu, le chef exécutif de l'organisme ou administration concerné doit s'assurer qu'une procédure de médiation est mise en marche pour éviter le besoin de recourir à la grève ou au lock-out (art. 92).

Quand un mouvement de grève est déclenché, un employeur peut suspendre les non-grévistes sans paiement de salaires quand leur travail normal ne peut être accompli du fait de la grève (art. 88).

Les employeurs peuvent également, quand les salariés concernés acceptent de le faire, utiliser la main-d'œuvre existante pour accomplir le travail des grévistes. Un employeur peut en outre engager du personnel additionnel pour effectuer ce travail s'il y a des motifs raisonnables de croire que le travail doit être effectué pour des raisons de santé et de sécurité (art. 97). C'est le cas, par exemple, lorsqu'une grève intervient dans le secteur hospitalier.

Les statistiques recueillies au cours des dernières années font état d'une augmentation importante de grèves dans le secteur de la santé. En 2006, 11 562 jours de travail ont été

perdus dans ce secteur pour faits de grève contre seulement 1 750 en 2000 ³³. Cette évolution semble se confirmer au cours des premiers mois de 2007.

Philippines

Caractéristiques principales du secteur public

Les données statistiques disponibles sur les dernières années font apparaître une légère progression, bien que non constante, dans le nombre des personnes employées dans le secteur public, comme le montre le tableau suivant (les effectifs sont exprimés en milliers de personnes).

	2006	2005	2004
Administration publique défense, sécurité sociale obligatoire	1 513	1 481	1 491
Education	1 012	978	938
Santé et services sociaux	364	75	361

Source: Bureau des statistiques du travail et de l'emploi, ministère du Travail.

La fonction publique philippine comprend les départements, subdivisions et agences du gouvernement, y compris les entreprises détenues ou contrôlées par l'Etat avec des chartes spécifiques. Les unités gouvernementales locales, telles que les provinces, municipalités et barangays qui sont les subdivisions de l'Etat, font également partie du système étatique. Les positions occupées dans la fonction publique sont classées en «services de carrière» et «services hors carrière».

La fonction publique est gérée par un organe, dont l'existence est inscrite dans la Constitution nationale de 1987, la Commission de la fonction publique (*Civil Service Commission CSC*) qui est l'Agence gouvernementale centrale du personnel. Dans le cadre d'un programme de rénovation de la fonction publique lancé en 1994 en vue de la satisfaction des citoyens clients, la CSC a mis en œuvre nombre d'innovations et de projets en vue d'améliorer les services rendus à la population.

Législation applicable aux relations de travail

La fonction publique est régie par le Code administratif (ordre exécutif n° 292) et par la loi sur la fonction publique (loi de la République n° 2260), dont la promulgation en 1959 constituait la première législation intégrale sur l'administration philippine. Elle a été complétée par le décret sur la fonction publique des Philippines (décret présidentiel n° 807 de 1975) qui traite notamment de la Commission de la fonction publique. Les travailleurs du secteur de la santé publique sont couverts par une charte des travailleurs de la santé publique (loi de la République n° 7305 de 1992).

Droits syndicaux

Le droit d'organisation des agents publics est un droit reconnu dans trois articles différents de la Constitution nationale. L'article III relatif à la Déclaration des droits reconnaît, à sa section 8, le droit des gens, y compris ceux employés dans les secteurs privé et public de former des syndicats, associations et sociétés pour des objectifs non contraires à

³³ Source: Statistics New Zealand.

la loi. L'article IX-B sur les commissions constitutionnelles précise dans la section 2(5) que le droit à l'auto-organisation ne doit pas être dénié aux employés du gouvernement et l'article XIII sur la justice sociale et les droits de l'homme garantit le droit de tous les travailleurs à l'auto-organisation. En complément de cette reconnaissance constitutionnelle, le Code administratif dispose (chap. 6, art. 38) que tous les employés gouvernementaux peuvent créer les organisations de leur choix et y adhérer pour la promotion et la protection de leurs intérêts. Ils peuvent aussi créer, avec les autorités gouvernementales appropriées, des comités personnel-management, conseils du travail ou d'autres formes de participation des travailleurs en vue des mêmes objectifs.

L'ordre exécutif n° 180 de 1987 fournit les lignes directrices pour la mise en œuvre du droit syndical des agents publics. Les agents de haut niveau et ceux dont les fonctions sont d'ordre managérial ou de détermination des politiques, ou de nature essentiellement confidentielle, ne peuvent adhérer aux syndicats. Il en est de même pour les agents impliqués dans les activités liées à la sécurité, tels que les membres des forces armées, de la police, des services de lutte contre l'incendie et des services pénitentiaires. Ces personnels peuvent toutefois créer leurs propres associations qui doivent être enregistrées auprès de la Commission de la sécurité.

L'enregistrement donne une existence officielle aux syndicats qui leur permet de bénéficier des droits et privilèges conférés par l'ordre exécutif n° 180. Il est effectué conjointement par le Bureau des relations du travail du ministère du Travail et de l'Emploi et la Commission de la fonction publique. Pour qu'une demande d'enregistrement soit satisfaite, elle devait être signée par au moins 10 pour cent des employés de l'unité que le syndicat cherchait à représenter. Ce pourcentage est passé à 30 pour cent en 2004. La CSC a promu l'enregistrement des syndicats de fonctionnaires en vue de développer un syndicalisme responsable. Celui-ci a commencé à s'implanter après le retour à la démocratie en 1996, notamment pour défendre la sécurité de l'emploi que les agents craignaient menacée dans le cadre du processus de réorganisation de la fonction publique. Le mouvement syndical reste cependant encore minoritaire. En novembre 2006, il existait 1 531 syndicats du secteur public comptant 291 343 affiliés, soit à peu près 19 pour cent des effectifs totaux de la fonction publique.

Consultations

Le champ d'application de la négociation collective étant limité, les organisations syndicales de fonctionnaires ont néanmoins la possibilité de soumettre des propositions aux autorités sur les questions qui ne relèvent pas de la négociation en vue d'améliorer les termes et conditions d'emploi. Dans le secteur de la santé, il est expressément prévu dans la charte des travailleurs que les organisations syndicales sont consultées sur la formulation des politiques nationales concernant leur sécurité sociale. Des conseils consultatifs des travailleurs de la santé ont été constitués à tous les niveaux: national, régional et local.

Négociation collective

Reconnu dans la Constitution (art. XIII, section 3), le droit à la négociation collective s'applique aussi à la fonction publique. Il est toutefois soumis à un certain nombre de restrictions liées en particulier au pouvoir législatif et budgétaire de l'Etat.

Lorsqu'un syndicat est enregistré, il peut entamer une procédure d'accréditation auprès de la Commission de la fonction publique. L'accréditation lui permet, lorsqu'il bénéficie de l'appui majoritaire des agents de l'unité couverte par le syndicat, de jouir du statut d'agent exclusif de négociation sur les termes et conditions d'emploi non fixés par la loi. Pour être accrédité, le syndicat doit présenter une résolution signée par la majorité des employés de l'unité exprimant leur soutien à l'accréditation ainsi qu'un certificat du

Bureau des relations du travail attestant que l'organisation demanderesse est la seule enregistrée et qu'aucune autre n'a demandé son enregistrement. Quand il existe plus d'une organisation enregistrée dans une unité particulière qui revendiquent la majorité, chacune des organisations intéressées ou la direction peut demander un vote de certification au Bureau des relations du travail.

Le statut de syndicat accrédité peut être contesté un an après l'accréditation quand il n'a pas maintenu le support majoritaire des employés concernés ou quand il n'a pas soumis à la direction de l'unité concernée une proposition d'accord de négociation collective (CNA) donnant lieu à une conclusion d'accord dans les deux ans qui suivent l'accréditation.

Les termes et conditions d'emploi peuvent être négociés et conclus entre direction et syndicat accrédité sous forme de CNA d'une durée maximum de trois ans, pour autant que ces termes et conditions d'emploi ne soient pas fixés par la loi. Parmi les questions négociables figurent l'organisation des congés payés, l'affectation des femmes enceintes, la protection et la sécurité au travail, les facilités pour les personnes handicapées, les services d'aide médicale d'urgence, les visites médicales, les activités sportives, culturelles et de loisirs, etc. En revanche ne sont pas négociables les questions qui nécessitent la mise à disposition de fonds et celles qui entrent dans l'exercice de prérogatives des directions. Ces notions incluent, entre autres, les salaires et autres allocations, les pensions, les frais de mission ainsi que les nominations, promotions, transferts, reclassifications et sanctions disciplinaires.

Une fois conclu, un CNA est soumis à la ratification du personnel concerné et doit être approuvé par la majorité de ces travailleurs. Enfin, il est soumis pour enregistrement à la Commission de la fonction publique qui fournit un certificat d'enregistrement de l'accord.

Le tableau suivant fait apparaître le nombre d'organisations enregistrées accréditées ainsi que le nombre d'accords signés dans les quatre secteurs de la fonction publique (nationale, locale, corporations détenues ou contrôlées par l'Etat, universités et collèges d'Etat) depuis 1987, date de la promulgation de la Constitution, et de l'ordre exécutif n° 180 qui met en œuvre les droits syndicaux au sein de la fonction publique.

Année	National			Local			Corporations gouvernementales			Universités et collèges d'Etat			Total		
	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA
1987	8						16			5			29	0	0
1988	16			11			15	1		8			50	1	0
1989	19	8		23	4		9	4		6	2		57	18	0
1990	20	9		16	6		5	2		9	3		50	20	0
1991	20	7		14	3		7	4		5	1		46	15	0
1992	31	6		10	2		9	1		8			58	9	0
1993	26	4	1	9	5		7	5		6			48	14	1
1994	19	11		12	5		9	5	1		3		40	24	1
1995	17	10		18	4		10	7		7	7		52	28	0
1996	16	10	1	14	2	1	6	6	1	5		1	41	18	4
1997	11	5		15	6		9	7		2	2		37	20	0
1998	26	8	3	19	7	1	8	6		8	3		61	24	4
1999	28	6	1	17	7	1	1	3	1	18	6		64	22	3

Année	National			Local			Corporations gouvernementales			Universités et collèges d'Etat			Total		
	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA	Enr.	Acc.	CNA
2000	19	16	1	23	6	3	7	3	2	18	5	2	67	30	8
2001	87	23	9	125	24	7	17	5	8	26	4	1	255	56	25
2002	84	27	14	77	37	7	15	3	5	30	12	4	206	79	30
2003	57	9	5	58	27	5	7	4	4	12	12	4	134	52	18
2004	45	7	5	36	29	3	8	8	4	9	10	4	98	54	16
2005	10	7	5	19	14	7	4	2	1	2	1	3	35	24	16
Total	559	173	45	516	188	35	169	76	27	184	71	19	1 428	508	126

Source: Commission de la fonction publique: www.csc.gov.ph/unionism

Règlement des différends

La Commission de la fonction publique (CSC) dispose de services de conciliation/médiation et d'arbitrage pour prévenir et résoudre les conflits entre employés et management. Ces services sont mis en œuvre à la demande de la direction ou du syndicat, ou encore quand la situation exige une intervention immédiate pour protéger l'intérêt public.

Il existe un Conseil personnel-management pour le secteur public (PSLMC) composé du président de la Commission de la fonction publique (président), du secrétaire au travail (vice-président) et des secrétaires à la justice, aux finances et au budget et management. En outre y siègent des représentants élus des quatre secteurs de la fonction publique. Le PSLMC a une compétence exclusive pour les différends liés à la négociation en cas de nécessité de solution du conflit ou en cas d'impasse, ainsi que pour les différends résultant de l'interprétation des accords collectifs (CNA), les différends liés à des pratiques déloyales de travail commises par l'employeur ou la direction ou par le syndicat, et aussi pour déterminer si une action concertée constitue une grève. Le conseil est compétent dans tous ces cas quand les conditions suivantes sont remplies: il existe un différend; il n'est pas résolu; tous les mécanismes disponibles aux termes de la législation, de la réglementation et des procédures existantes ont été épuisés; l'une des parties ou les deux ont soumis le différend au conseil et le Bureau des relations du personnel de la CSC a certifié que le différend restait sans solution ou était irréconciliable.

Grèves

La Constitution nationale (art. XIII, section 3) garantit le droit des agents publics à des actions concertées pacifiques. Les actions ainsi visées comprennent le dialogue, les pétitions formelles et informelles, les assemblées pacifiques sans arrêt de travail, le port de badges et rubans. En revanche, le droit de grève leur est interdit, comme l'a confirmé à plusieurs reprises la Cour suprême (voir, par exemple, arrêts GR n° 95545 et GR n° 95590 concernant l'enseignement et 175 SCRA 686 concernant les employés du système de sécurité sociale).

Outre l'interdiction de la grève dans le secteur public, y compris dans les corporations détenues et contrôlées par l'Etat et créées par un statut spécifique, le Code du travail, en son article 263 g), permet au Secrétaire au travail et à l'emploi de décider de porter un conflit devant la Commission nationale des relations du travail pour arbitrage obligatoire lorsque, à son avis, il existe un différend du travail provoquant ou risquant de provoquer probablement une grève ou un lock-out dans une industrie indispensable à l'intérêt national. Le recours à la grève ou au lock-out est ainsi empêché ou, dans le cas où le

mouvement a déjà été engagé, les travailleurs ou l'employeur sont tenus de reprendre les activités.

Royaume-Uni

Caractéristiques principales du secteur public

Le secteur public représentait une proportion de 20,4 pour cent de l'emploi total dans le pays en juin 2005. De 1991 à 1998, l'emploi dans le secteur public a diminué de façon constante, avec une réduction de 816 000 emplois durant cette période. Depuis 1998, il a augmenté chaque année pour atteindre le nombre de 5 846 000 en juin 2005. La tendance à long terme montre que les effectifs du gouvernement central s'accroissent plus vite que ceux des gouvernements locaux (depuis juin 1998, leurs augmentations respectives sont de 21,4 pour cent et de 8,1 pour cent)³⁴.

Le secteur public se divise en deux grandes catégories:

- la fonction publique (*civil service*), dont les agents (*civil servants*) travaillent dans les administrations centrales et les agences gouvernementales;
- les services publics (*public service*) qui regroupent les autres agents publics (*public servants*), et notamment ceux employés dans les collectivités locales, l'enseignement, le secteur de la santé, les transports, les universités, les corporations publiques.

Les gouvernements locaux, qui employaient plus de 2 900 000 personnes en juin 2005, sont responsables d'un nombre important de services publics, tels que l'éducation, les services sociaux, l'entretien des routes, la police, les services de lutte contre les incendies et la protection de l'environnement.

Une partie des activités des services publics a été partiellement ou totalement privatisée. C'est le cas notamment des télécommunications, de l'énergie et des transports.

Les fonctionnaires publics (*civil servants*) sont des serviteurs de la Couronne (c'est-à-dire, en pratique, du gouvernement du Royaume-Uni, de l'exécutif écossais et de l'Assemblée nationale du pays de Galles). Ils représentent environ 10 pour cent de l'ensemble des travailleurs du secteur public et étaient au nombre de 570 000 en juin 2005 (nombre équivalent à celui de 2004 mais qui incluait, pour la première fois, environ 12 000 employés du secteur public qui travaillaient précédemment pour les gouvernements locaux dans les services des tribunaux et qui ont été incorporés dans la fonction publique)³⁵.

Dans la fonction publique, les réformes intervenues depuis le début des années quatre-vingt ont conduit à doter les ministères et les agences gouvernementales de plus d'autonomie. Il en est de même dans les services publics, et notamment dans le secteur de la santé.

³⁴ Office for National Statistics, *Public Sector Employment Trends 2005*.

³⁵ *Ibid.*

Législation applicable aux relations de travail

Différents codes regroupent les textes relatifs à la fonction publique: notamment le Civil Service Code, dont la version la plus récente est de juin 2006, et le Civil Service Management Code. En dehors de quelques cas particuliers (notamment la police), les services publics relèvent de la législation générale, et notamment de la loi sur l'emploi, 2002, et de la loi sur les relations d'emploi, 2004.

Depuis son introduction en 1993, le Civil Service Management Code établit les règles et instructions qui s'appliquent aux départements ministériels et aux agences gouvernementales en ce qui concerne les termes et conditions de service des fonctionnaires, ainsi que les délégations d'autorité qui ont été attribuées par la loi de 1992 sur la fonction publique (fonctions de management) aux ministres et directeurs en charge des départements. Le code ne fixe pas lui-même les termes et conditions d'emploi mais établit un cadre dans lequel les départements doivent exercer leur pouvoir. Les syndicats reconnus de fonctionnaires ont été consultés sur le contenu du code. Le 1^{er} avril 1996, un Civil Service Management Code révisé a été publié. Il prévoit que les termes et conditions de service seront, pour la plus grande part, déterminés par les départements et non de façon centralisée. Les ministres et directeurs en charge de départements ont reçu autorité pour déterminer les conditions de nomination des fonctionnaires et pour fixer une large catégorie de termes et conditions d'emploi pour leur propre personnel, y compris les rémunérations et gratifications – à l'exception des hauts fonctionnaires –, les congés, le temps de travail, le travail à temps partiel et autres aménagements de la durée du travail, la performance et la progression, l'âge de la retraite et le redéploiement du personnel.

Droits syndicaux

Le droit syndical des travailleurs employés dans le secteur public est régi par la législation applicable aux syndicats en général. Le taux de syndicalisation est élevé et supérieur à celui du secteur privé (estimé aux deux tiers pour la fonction publique).

Consultations

Dans le secteur public en général, les syndicats sont régulièrement associés aux travaux concernant l'élaboration de réformes et sur tout texte relatif aux services publics. Plus particulièrement dans la fonction publique (*civil service*), les contacts entre les syndicats et les dirigeants des départements ministériels sont nombreux et fréquents.

Négociation collective

D'une manière générale, la négociation collective n'est pas couverte par des dispositions légales et un accord collectif n'est pas légalement d'application obligatoire. Il n'existe pas d'enregistrement et de dépôt légal des conventions collectives.

Les départements ministériels et agences gouvernementales doivent définir clairement les termes et conditions de service de leur personnel et les porter à leur connaissance. Ils doivent observer toutes les contraintes légales qui pèsent sur eux en tant qu'employeurs en consultant, autant que nécessaire, le personnel et les syndicats reconnus.

Historiquement, la négociation collective a été la méthode la plus utilisée pour déterminer les rémunérations et les conditions d'emploi des agents du secteur public au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Dans ce cadre, les départements ministériels et agences gouvernementales développent des arrangements relatifs à la rémunération du personnel qui sont appropriés à leurs besoins, en harmonie avec la politique

gouvernementale en matière de rémunération dans la fonction publique et dans le secteur public, et qui observent les règles en matière de contrôle des dépenses publiques.

Toutefois, depuis le début des années quatre-vingt, la couverture de la négociation collective s'est restreinte. Elle a en effet été remplacée dans certains secteurs par le système des *review bodies*, organes composés d'experts indépendants qui couvrent maintenant plus du quart des personnes employées dans le secteur public. Ce système concerne des secteurs aussi variés que les médecins et dentistes employés au sein du Système national de santé, les professions infirmières et de santé, les forces armées, les services pénitentiaires, les professeurs des écoles et les fonctionnaires à hauts revenus. Chacun des *review bodies* est établi en tant qu'organe public appuyé par le département ministériel correspondant. Il présente des recommandations indépendantes au sujet des rémunérations après avoir examiné les propositions et informations soumises par les parties concernées (gouvernement, employeurs et syndicats). L'existence d'un *review body* ne bloque pas nécessairement la pratique de la négociation collective, mais ses recommandations doivent être formulées avant qu'un accord négocié soit mis en œuvre. Ainsi, en 2003, un accord sur l'harmonisation de la structure des rémunérations du Système national de santé avait été conclu de façon provisoire entre les syndicats, les employeurs au sein du système et le gouvernement avant que le *review body* examine la situation et recommande la mise en œuvre de l'accord négocié.

Plus généralement, la loi de 1990 sur le Système national de santé et les soins communautaires a permis la création de trusts pour les unités sanitaires. Ce système a permis d'accorder des pouvoirs autonomes aux trusts pour exercer leurs fonctions, et en particulier la liberté d'employer du personnel selon les termes et conditions qu'ils estiment appropriés. Les trusts ont ainsi la possibilité de prévoir leurs propres termes et conditions d'emploi mais ne doivent pas offrir des conditions moindres que celles qui sont négociées nationalement pour le même travail. L'implication des salariés dans le processus de décision est à définir par chaque trust.

Différends du travail

L'accord sur l'arbitrage dans la fonction publique existe, sous une forme ou sous une autre, depuis 1925, avec des modifications qui sont intervenues de temps à autre par des accords supplémentaires. L'accord actuellement en vigueur conclu entre le Conseil des syndicats de fonctionnaires et l'Office du gouvernement établit les procédures qui s'appliquent si les deux parties s'accordent à trouver une solution à un différend en le référant au Tribunal d'arbitrage de la fonction publique. Les arrangements ainsi fixés sont établis sur la base des principes suivants: 1) tout différend, à l'exclusion de ceux impliquant le personnel en tant qu'individus, peut être déféré au tribunal, mais normalement l'accord s'applique seulement aux différends concernant les rémunérations, à l'exclusion des pensions, allocations, horaires de travail et congés; 2) la partie employeur peut varier selon le niveau de délégation de pouvoirs, mais les parties au différends doivent avoir l'autorité requise; 3) l'accès à l'arbitrage n'est possible qu'avec l'accord des deux parties (il n'y a pas de possibilité de saisine unilatérale et il n'existe pas de droit légal à l'arbitrage).

Les arrangements obtenus à la suite d'un arbitrage ne sont pas d'application obligatoire bien qu'il soit attendu que chaque partie honorera le résultat de l'arbitrage, «à moins que des arrangements alternatifs aient été conclus auparavant». Depuis la pleine délégation de pouvoirs accordée en matière de rémunérations et de conditions de service en avril 1996, les départements et agences ont eu la liberté d'amender l'accord sur l'arbitrage comme ils le souhaitaient, pour leur champ de compétence.

Dans le secteur de la santé, les trusts établis au sein du Système national de santé peuvent établir leur propre système de conciliation et d'accords pour régler les différends concernant les termes et conditions de service de leurs employés.

Grèves

Selon la législation générale qui s'applique dans ce domaine à la plupart des fonctionnaires (à l'exception de la police et de l'armée qui ne jouissent pas du droit de grève), quand les travailleurs déclenchent une grève ou ont recours à une autre forme d'«action revendicative», ils rompent leur contrat de travail ou de service. En vertu de la *common law*, il est illégal d'inciter à la rupture d'un contrat. Ceci signifie qu'en l'absence d'une protection spéciale les syndicats ou dirigeants syndicaux qui appellent à la grève risqueraient de devoir faire face à une procédure judiciaire. Afin d'éviter cette situation, la législation a introduit la notion d'«immunités légales» qui permet aux syndicats et aux individus d'organiser des actions revendicatives sans craindre d'être poursuivis devant les tribunaux s'ils respectent un certain nombre de conditions. En particulier, avant de déclencher le mouvement, le syndicat doit obtenir l'appui majoritaire de ses membres par un vote approprié et présenter un préavis d'au moins sept jours à l'employeur. L'immunité ne s'applique aussi que si l'action est entreprise dans la cadre d'un différend de travail. Quand l'immunité ne s'applique pas, l'employeur ou un tiers concerné (client ou fournisseur, par exemple) qui subissent des dommages ou risquent d'en subir peuvent intenter une action civile devant les tribunaux contre le syndicat ou l'individu responsable.

En pratique, les grèves dans la fonction publique (*civil service*) sont rares, sans doute en raison de la consultation régulière des syndicats sur les questions les concernant. En mars 2000, un accord a été signé entre gouvernement et syndicats sur un partenariat dans la fonction publique, qui précise les engagements de chacun.

Des mouvements d'importance ont cependant été organisés dans le secteur public au sens large au cours des dernières années, notamment dans les services de lutte contre l'incendie en 2002-03, et dans la profession infirmière en 2003, pour obtenir des augmentations de salaires et au niveau des gouvernements locaux pour protester contre la réforme des pensions (mars 2006).

De manière générale, il a été recensé dans le secteur public, en 2005, 60 arrêts de travail (dont 13 dans l'administration publique, 22 dans l'éducation et un dans le secteur de la santé) qui ont provoqué la perte de 99 000 journées de travail perdues, contre 68 arrêts et 742 000 journées perdues en 2004³⁶.

Sénégal

Caractéristiques principales du secteur public

Le gouvernement a procédé au cours des dernières années à un recrutement massif d'agents (15 000 en trois vagues de 5 000 depuis 2003) qui a entraîné une hausse des

³⁶ Office for National Statistics, *Labour market trends 2005*.

effectifs de 6,39 pour cent en 2004 où le total d'agents s'élevait à 71 694 (soit 2,8 pour cent de la main-d'œuvre active occupée), contre 67 114 en 2003 et 65 650 en 2002³⁷.

En 1996, une réforme de grande ampleur a été lancée en vue de procéder à une décentralisation importante des structures administratives. Dans ce cadre a été créée une nouvelle collectivité territoriale, la région. La gestion des structures a été ainsi transférée en partie au niveau des territoires. En particulier, les services sociaux, tels que la santé et l'éducation, ont été peu à peu transférés aux autorités régionales et locales.

Parallèlement, le Sénégal, qui possédait l'un des secteurs publics les plus développés en Afrique, a engagé dès 1987, puis accéléré en 1995, un programme de dénationalisation qui a progressivement désengagé l'Etat du secteur parapublic en procédant à des cessions totales ou partielles d'actions ou d'actifs au secteur privé. Les entreprises ainsi cédées couvraient les principaux secteurs agricoles, industriels et commerciaux du pays, par exemple les oléagineux, le coton, l'électricité et le tourisme.

Législation applicable aux relations de travail

Les fonctionnaires sont régis par le statut général de la fonction publique (loi n° 61-33 du 15 juin 1961). Le statut de la fonction publique couvre les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des corps de l'administration. Le statut ne s'applique ni aux magistrats, ni au personnel militaire. La fonction publique repose donc sur un système préétabli de carrière organisé de manière statutaire et réglementaire.

Il existe également un Code des collectivités territoriales qui concerne les régions, les communes et les communautés rurales (loi n° 96-06 du 22 mars 1996). Le ministère chargé des collectivités locales met à la disposition des collectivités territoriales les fonctionnaires et les autres agents dont elles ont besoin. Ces fonctionnaires en détachement continuent à être régis par le statut de leur corps d'origine, alors que les autres agents des collectivités locales sont régis par le Code du travail.

Le personnel de l'Etat recruté sur une base contractuelle est régi également par le Code du travail mais se voit appliquer en outre le décret n° 74-347 du 12 avril 1974, tel que modifié, fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires. Des dispositions spéciales ont été adoptées pour les enseignants (décret n° 2004-1650 pour les professeurs contractuels et décret n° 99-908 pour les maîtres).

Droits syndicaux

Aux termes de l'article 25 de la Constitution nationale adoptée le 7 janvier 2001, le droit de créer des associations syndicales est reconnu à tous les travailleurs. Spécifiquement, il est reconnu aux fonctionnaires par le statut général de la fonction publique. Il est précisé que les organisations de fonctionnaires peuvent notamment se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires (art. 7 du statut).

³⁷ Agence nationale de la statistique et de la démographie, *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2005.

Consultations

Il existe différents organismes qui peuvent être consultés dans le cadre de la formulation des politiques économiques et sociales, tel le Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales dont le domaine de compétence est le développement économique, social, culturel et institutionnel, et qui est obligatoirement saisi, pour avis, des projets de loi de programme à caractère économique et social. En outre a été créé le Comité national du dialogue social, organe tripartite dont le champ d'application couvre les secteurs public, parapublic et privé. Le Comité national du dialogue social est notamment chargé d'examiner les conditions générales de travail dans lesquelles les salaires, la productivité du travail et la protection sociale peuvent être modifiés par rapport aux indicateurs économiques types.

Il existe plus spécifiquement pour la fonction publique un organe paritaire: le Conseil supérieur de la fonction publique, qui permet d'associer les agents de l'Etat à la conception de la réglementation et de la politique des personnels et à leur gestion, à travers leurs représentants émanant des organisations syndicales. Fonctionnent également, selon le modèle administratif français, des commissions administratives paritaires compétentes en matière de gestion des carrières individuelles des agents et des comités techniques paritaires chargés principalement de contribuer à une amélioration concrète des conditions de travail. Tous ces organes n'émettent cependant que des avis qui n'engagent en rien l'autorité administrative investie du pouvoir de décision.

Des concertations nationales peuvent être organisées pour un secteur particulier, comme cela est le cas pour la santé publique en 2007 à la suite du protocole d'accord signé entre le gouvernement et les syndicats.

Négociation collective

Le 22 novembre 2002 a été conclue, pour une durée maximale de cinq ans, la Charte nationale sur le dialogue social qui s'applique tant au secteur public et parapublic qu'au secteur privé. Elle couvre les employeurs au sens du Code du travail et du statut général de la fonction publique. Signée par les représentants de l'Etat, des organisations d'employeurs et des syndicats, elle vise à renforcer les mécanismes du dialogue social (négociation collective, conciliation et consultations dans un cadre bipartite ou tripartite) afin que des négociations aient lieu avec la pleine participation de l'Etat soit en sa qualité d'employeur, soit en sa qualité de garant de l'intérêt général. La charte fixe aussi le cadre permanent du dialogue social, à savoir le Comité national du dialogue social.

Dans le cadre ainsi établi, des protocoles d'accord ont pu être signés entre le gouvernement et les syndicats, notamment dans le secteur de l'enseignement: accord d'avril 2005 sur les indemnités d'enseignement et de recherche signé par les ministres de l'Education, de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles, ainsi que du Budget, d'une part, et 14 organisations syndicales d'enseignants regroupés en intersyndicales, d'autre part. Un autre accord a été signé par le gouvernement et deux syndicats enseignants, également en avril 2005, sur les contractuels enseignants. Dans le secteur de la santé, un protocole d'accord a été conclu entre le gouvernement et les syndicats le 2 mai 2007, notamment au sujet du versement d'indemnités d'un montant global de 2 milliards de francs CFA et de l'intégration de personnel.

Bien que la négociation collective ait pu ainsi progresser dans le secteur public, il n'en reste pas moins qu'elle connaît des limitations importantes liées au pouvoir du Conseil des ministres et du parlement dans la détermination de la rémunération (la fixation, par exemple, de la valeur du point indiciaire).

Différends du travail

Le Comité national du dialogue social est investi de plusieurs fonctions liées au règlement des conflits du travail. Il doit en effet promouvoir la prévention des conflits en mettant en œuvre le mécanisme d'alerte que constitue la négociation préventive. Il doit également veiller au respect de la Charte nationale sur le dialogue social conclue en 2002 pour la mise en œuvre des procédures de négociation collective, de médiation ou d'arbitrage, et examiner tous les litiges nés de l'application de la charte.

Il peut également être fait appel au Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales aux fins de médiation ou de propositions de solution en cas de conflits sociaux.

Grèves

L'article 25-4 de la Constitution nationale reconnaît le droit de grève. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent et ne peut porter atteinte à la liberté de travail ni mettre l'entreprise en péril. Le statut général de la fonction publique reconnaît également le droit de grève aux fonctionnaires, sous réserve des dispositions concernant les fonctionnaires soumis à des statuts particuliers leur déniaient ce droit. Il en est ainsi pour les agents des parcs nationaux, du chiffre, de la police, des douanes, des administrateurs civils (hauts fonctionnaires), des magistrats et des inspecteurs généraux.

Les fonctionnaires ne peuvent cesser collectivement le travail qu'après l'expiration du délai d'un mois suivant la notification à l'autorité compétente par la ou les organisations représentatives d'un préavis écrit indiquant les motifs et la durée de la grève envisagée. En aucun cas, l'exercice du droit de grève ne peut s'accompagner de l'occupation des lieux de travail et de leurs abords immédiats sous peine de sanctions disciplinaires et pénales.

Le droit à la réquisition est une prérogative reconnue à l'administration de procéder, en cas de besoin, à la réquisition de travailleurs d'entreprises privées ainsi que d'établissements publics assurant des missions indispensables à la continuité et au maintien de l'ordre public, à la sécurité des biens et des personnes, ainsi qu'à la satisfaction de tout besoin d'intérêt public. Ce droit de réquisition est prévu à l'article 7 du statut général de la fonction publique et à l'article L. 276 du Code du travail qui dispose: «l'autorité administrative compétente peut à tout moment procéder à la réquisition de ceux des travailleurs des entreprises privées et des services et établissements publics qui occupent des emplois indispensables à la continuité des services publics ou à la satisfaction des besoins essentiels de la nation». Des mesures de réquisition peuvent ainsi être prises dans l'administration générale et dans les collectivités locales, ainsi que dans des secteurs aussi divers que les télécommunications, les transports urbains, les chemins de fer, le secteur aérien, les ports, la poste, la radiotélévision et l'électricité.

En pratique, des grèves sont menées dans le secteur public, et en particulier dans l'éducation. Des mouvements importants avaient été lancés en 1998 lors de la privatisation de la Société nationale d'électricité, notamment parce que la loi de privatisation ne respectait pas un protocole d'accord conclu en 1997 entre le gouvernement et les syndicats sur la part minimale de 51 pour cent du capital qui devait être détenue par l'Etat³⁸. Par la suite, un protocole d'accord signé entre la direction de la société et les syndicats a permis

³⁸ Voir, à cet égard, le 318^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1994, paragr. 431 à 462.

la réintégration des travailleurs licenciés pendant la grève ou le paiement d'indemnités pour ceux qui ne souhaitent pas être réintégrés ³⁹.

Tout récemment, en avril 2007, les syndicats ont organisé des grèves de 72 heures étalées sur une période de trois semaines pour exiger le respect des accords signés en 2003 et 2006 et protester contre l'absence de mise en œuvre d'une assistance financière pour le logement, et pour l'attribution d'une allocation de recherche et de documentations à tous les niveaux de l'enseignement. Des négociations ont été ouvertes sur ces revendications avec le gouvernement.

³⁹ Voir le 324^e rapport, cas n° 1994, paragr. 83 et 84.

5. Grandes tendances des relations de travail dans le secteur public

Il peut être délicat, sur la base d'une étude effectuée seulement sur une douzaine de pays, de tirer des conclusions générales sur l'évolution des secteurs publics dans le monde, et plus particulièrement des relations de travail qui règnent en leur sein. Il semble bien néanmoins que, au-delà des différences encore importantes entre situations nationales et en se référant également à la situation de pays non examinés dans la présente étude mais pour lesquels des informations étaient disponibles, des caractéristiques communes puissent être dégagées.

Une évolution vers de nouvelles méthodes d'administration

En termes de nombre d'agents employés, même si certaines statistiques peuvent apparaître a priori comme contradictoires, il semble bien que les données révèlent une certaine stabilisation ou une croissance très limitée dans la fonction publique, voire dans certains cas une certaine régression. Les quelques exemples d'augmentation significative de fonctionnaires qui peuvent exister (dans la présente étude la Nouvelle-Zélande et, à un moindre degré, le Royaume-Uni) ¹ correspondent à des situations de changement d'orientation politique et font généralement suite à des périodes où la fonction publique avait été drastiquement coupée. Ce phénomène peut s'expliquer par différents facteurs rencontrés quasiment partout: la volonté de limiter l'accroissement des déficits publics et par là même de contenir les dépenses publiques; la nécessité, dans cette perspective, de rationaliser l'organisation et les méthodes d'administration de la fonction publique en améliorant la productivité du personnel; la décentralisation géographique plus poussée de l'autorité publique et des services publics, surtout dans les pays jusque-là à forte tradition centralisée; la transformation d'administrations centrales en agences plus ou moins indépendantes selon les pays mais bénéficiant dans tous les cas d'une autonomie de gestion accrue; les programmes de dénationalisation totale ou partielle qui ont pour le moins fortement diminué – voire réduit à néant – le nombre des agents relevant d'un statut administratif dans les entreprises concernées.

Mais, plus que le nombre global de personnes employées dans la fonction publique, c'est sans doute l'évolution de la structure du personnel de l'administration publique et des modes de gestion en son sein qui a été le phénomène le plus marquant. Pour mener à bien ses missions, l'Etat a eu plus fréquemment recours à du personnel contractuel, souvent recruté sur une base temporaire. La plupart du temps, ces salariés ne sont pas couverts par des règles statutaires et relèvent donc de la législation du travail générale. Le secteur parapublic, y compris des structures transférées de l'administration, et même parfois l'administration elle-même ont en outre adopté des méthodes de gestion qui s'apparentent de plus en plus à celles du secteur privé.

Une telle gestion plus orientée vers les résultats et la satisfaction d'objectifs a naturellement été aussi mise en œuvre dans le cadre des relations de travail. Ces nouvelles orientations ont abouti à une situation où de plus en plus de personnes employées directement ou indirectement par l'Etat relèvent des dispositions de droit commun en matière de droit du travail et de relations professionnelles. On a pu ainsi parler de

¹ Mis à part le Sénégal, dont l'augmentation importante des effectifs de la fonction publique correspond à l'instauration d'un nouvel échelon administratif régional, sans que la diminution correspondante de la fonction publique nationale se soit encore fait sentir.

pénétration du droit du travail dans l'emploi public² ou de privatisation de l'emploi public en Italie. C'est évidemment le cas des travailleurs des entreprises publiques et agences publiques autonomes qui, pour la plupart, connaissent un régime normal de négociation collective. Mais cette situation se retrouve également dans les pays où les autorités publiques ont accepté d'introduire des éléments plus ou moins approfondis de codétermination des conditions de travail. Il en est même ainsi dans les pays où le système de la fonction publique est traditionnellement de nature statutaire, mais où le processus d'autonomisation des administrations a fait basculer certaines catégories d'agents du secteur public vers un système s'apparentant au secteur privé, leur permettant ainsi parfois de bénéficier de droits collectifs qui leur étaient jusque-là interdits ou tout au moins ne leur étaient applicables que de façon restreinte, comme au Japon, par exemple. La forme la plus achevée de cette évolution se trouve dans les pays où la législation s'applique indifféremment au secteur public et au secteur privé (comme en Afrique du Sud et en Nouvelle-Zélande dans les pays examinés dans la présente étude), même si parfois des dispositions spécifiques subsistent notamment pour prendre en compte les problèmes liés aux pouvoirs budgétaires des parlements.

Un poids toujours important du mouvement syndical

Malgré les difficultés rencontrées au cours des dernières décennies par le mouvement syndical, notamment quant aux effectifs des organisations, il apparaît que le déclin constaté à maintes reprises dans les secteurs privés nationaux soit moins marqué dans le secteur public. Il en résulte que, souvent, ce sont les organisations de fonctionnaires et de travailleurs du secteur public qui occupent une place déterminante dans les confédérations interprofessionnelles nationales et qui en influencent fortement les orientations revendicatives. Cette relative résistance du secteur public à «l'effritement de la force syndicale» est liée sans doute à une plus grande protection contre les actes de discrimination antisyndicale que dans les entreprises privées, même si cette protection est plus souvent due à une plus grande stabilité de l'emploi en général qu'à des dispositions plus exigeantes de la législation en la matière. L'évolution des pratiques de l'Etat-employeur vers un comportement moins protecteur et moins naturellement généreux vis-à-vis de ses agents a certainement aussi entraîné une prise de conscience croissante de la nécessité d'une représentation collective suffisamment forte pour, sinon, leur résister, du moins, accompagner et humaniser les changements. Enfin, l'autonomie croissante des administrations et la plus grande responsabilisation des dirigeants qui en découle a permis une personnalisation des interlocuteurs employeurs et, de ce fait, une transparence accrue des relations de travail et une lisibilité plus immédiate de leurs résultats. Ceci a sans doute contribué à favoriser une perception favorable de l'action syndicale par les agents publics.

Une évolution vers la codétermination des conditions de travail

De manière incontestable, les évolutions des secteurs publics ont entraîné des conséquences importantes sur les relations collectives de travail. Un phénomène d'abandon progressif de la fixation unilatérale des conditions de travail par l'Etat-employeur semble se généraliser un peu partout dans le monde, bien que les formes et les degrés que revêt cette tendance soient très diversifiés selon les pays.

² Voir M. Ackerman: «La relación del empleo público y el derecho del trabajo», *Tratado de Derecho de Trabajo*.

Dans un passé qui, dans certains cas, n'est pas si lointain et qui est même encore d'actualité dans quelques pays, notamment en Asie, l'Etat-employeur était confondu avec l'Etat souverain dont les pouvoirs ne pouvaient être partagés. Le fonctionnaire, à la fois soumis à l'Etat et privilégié par l'octroi de conditions de travail généralement plus avantageuses (stabilité d'emploi, progression de carrière, prestations sociales et retraite, égalité de traitement entre hommes et femmes), n'intervenait ni individuellement ni collectivement dans la détermination de ces conditions de travail. Une première brèche dans cette omnipotence de l'Etat fut la reconnaissance progressive des droits syndicaux dans la fonction publique, aujourd'hui largement dominante dans le monde, bien qu'ici et là des restrictions existent toujours par rapport à la situation des travailleurs du secteur privé. Le développement des organisations syndicales devait par la suite inévitablement déboucher sur leur participation au processus de décision dans le domaine des relations du travail.

L'évolution des normes internationales du travail depuis l'immédiate après-guerre est particulièrement significative à cet égard³. Dans un premier temps, les fonctionnaires se voient reconnaître le droit syndical (convention n° 87). En revanche, une importante partie d'entre eux, les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat, sont privés d'une protection contre la discrimination antisyndicale et de la négociation collective (convention n° 98). La lacune ainsi existante est comblée 30 ans plus tard par une norme prévoyant la promotion pour les agents publics de procédures de négociation ou d'autres méthodes de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, à l'exception de quelques catégories d'agents de haut niveau ou exerçant des activités hautement confidentielles (convention n° 151). Enfin, la dernière étape est franchie avec la promotion de la négociation collective pour toute l'administration publique (sauf, comme de coutume, les forces armées et la police) comme pour le secteur privé. L'Etat ne peut plus se contenter de consultations mais doit recourir à la négociation collective, la seule restriction étant qu'il peut fixer des «modalités particulières d'application» à la convention pour la fonction publique (convention n° 154).

Le panorama des relations de travail dans le secteur public et parapublic dans les différents Etats du monde reflète aujourd'hui les différentes étapes de cette évolution, selon le degré de souplesse introduit dans le processus de détermination des conditions d'emploi. Les systèmes utilisés sont donc de natures très diverses et la participation des travailleurs et de leurs organisations peut aller de la forme la moins élaborée, comme des consultations ponctuelles et informelles, jusqu'à des mécanismes complets de libre négociation collective, en passant par des méthodes intermédiaires, comme l'intervention, après audition des organisations syndicales, d'organismes tiers indépendants, les consultations formelles au sein d'organes permanents de concertation ou la négociation collective dans un cadre institutionnel imposé et encadré par la loi.

Il est de nos jours quasiment avéré que la tendance de fond entraîne les relations de travail dans les secteurs public et parapublic vers un système de négociation collective s'approchant de celui utilisé dans le secteur privé. Certes, ce système n'est certainement pas encore prévalant dans la majorité des secteurs publics du monde et beaucoup de pays assoient de nos jours leurs relations de travail sur une approche essentiellement consultative, y compris dans des pays de forte et ancienne tradition syndicale: Allemagne (pour les *Beamte*), Etats-Unis (agents publics de certains Etats et pour certains sujets), France (pour de nombreux sujets qui ne font pas l'objet d'accords), Japon (pour les fonctionnaires). Mais si l'on observe les évolutions nationales, la place laissée à la négociation collective entre syndicats, d'une part, et administrations ou organismes publics

³ Voir G. von Potobsky: «La negociacion colectiva en la administracion publica central y descentralizada», *Revista Espanola de Derecho del Trabajo*, 1989.

ou parapublics, d'autre part, connaît une tendance croissante, et ceci indépendamment des orientations politiques des gouvernements. Soit l'Etat se désengage de la vie économique et sociale du pays et nombre de travailleurs se trouvent alors régis par les dispositions communes du droit du travail et des relations collectives de travail en particulier, soit l'Etat maintient un rôle déterminant ou important et il convient d'éviter dans ce cas des conflits collectifs, et le recours à des méthodes de codétermination des conditions de travail s'impose.

Il apparaît donc que, dans un passé récent, le nombre de pays ayant recours à la négociation collective pour fixer les conditions de travail dans le secteur public s'est accru (par exemple, la Grèce et la Lituanie ont adopté des législations en ce sens). D'autres ont élargi et approfondi leur système de négociation collective (Argentine, Espagne, Nouvelle-Zélande). En Colombie, dans un arrêt de novembre 2005⁴, la Cour constitutionnelle a estimé que «le législateur doit réglementer la procédure ayant pour but de régler, dans un délai raisonnable et autant que possible, en concertation avec les organisations d'employés des services publics, le droit de cette catégorie à la négociation collective».

Des limites à la codétermination des conditions de travail

Comme l'autorisent les normes internationales, et plus particulièrement la convention n° 154, les méthodes de négociation collective appliquées au secteur public font la plupart du temps l'objet d'aménagements par rapport au système du secteur privé. Il est d'ailleurs difficile d'établir une classification de pays en fonction de leur recours à une procédure de consultation ou à un système de négociation. Les consultations débouchent parfois sur des signatures de protocoles qui seront mis en œuvre par des mesures législatives ou réglementaires, et les négociations sont souvent conclues par un accord qui devra être formalisé en loi ou en décret pour être d'application effective. Qu'un Etat privilégie plutôt une approche qu'une autre, il n'en demeure pas moins que le résultat final s'apparente le plus souvent à un système hybride dans lequel l'Etat se réserve encore des prérogatives qui vont au-delà des pouvoirs traditionnels d'un employeur dans les relations collectives de travail prévalant dans le secteur privé.

Les limites ainsi imposées à un pur mécanisme de négociation se traduisent généralement par une réglementation plus détaillée que celle couvrant le secteur privé sur bien des questions: les domaines couverts par la consultation/négociation, les procédures, l'identification des parties, l'effet juridique des accords formels ou informels. Sur tous ces points, il s'agit pour l'Etat d'adapter le système de telle manière qu'il prenne en considération les impératifs et les contraintes du secteur public: la nécessité de maintenir le service public, et en particulier les services essentiels à la population, la volonté largement répandue de limiter les déficits budgétaires et les dépenses publiques, le respect des pouvoirs de l'autorité budgétaire.

Domaines couverts

Pour ce qui est du domaine couvert par les procédures de détermination des conditions de travail, les questions qui posent le plus souvent problème ont trait aux salaires et autres éléments financiers de la rémunération ainsi qu'aux pouvoirs de décisions managériales des administrations.

Les salaires et rémunérations figurent certainement parmi les points qui font l'objet de la plus grande attention des organisations syndicales. Etant donné l'importance

⁴ Arrêt n° C-1234 du 29 novembre 2005.

primordiale accordée par les syndicats et les travailleurs aux revendications formulées en ce domaine, l'Etat se doit, s'il veut éviter les conflits, de lui accorder un intérêt tout particulier. Il est toutefois nécessaire de tenir compte des procédures d'autorisation et de contrôle budgétaires relevant la plupart du temps du pouvoir législatif. Ceci explique que cette question est souvent exclue de la négociation collective (notamment aux Etats-Unis au niveau fédéral et dans bien des Etats, aux Philippines, en Roumanie, au Sénégal) et que, même dans les pays où le recours à la négociation collective est le plus libre (Finlande, Royaume-Uni, par exemple), les accords impliquant des dépenses publiques ne peuvent entrer en vigueur qu'une fois celles-ci approuvées par l'autorité publique compétente ou doivent se situer dans un cadre préalablement défini (Argentine, dans le cadre de la loi budgétaire; Espagne, en référence à une augmentation fixée de la masse salariale globale). La situation de la France est de ce point de vue paradoxal puisque, malgré la survie d'un système prioritairement statutaire, les salaires constituent la seule question expressément prévue par la législation comme devant faire l'objet d'une négociation.

Les pouvoirs de décision managériale (organisation des services, effectifs des personnels, progression des carrières, pouvoirs disciplinaires, etc.) restent dans bien des cas (Argentine, Etats-Unis, Finlande, par exemple) des questions où l'administration reste totalement maîtresse de ses décisions, de la même manière que les pouvoirs de direction sont souvent préservés d'ingérence par la négociation dans les entreprises du secteur privé. Il peut même parfois arriver que l'implication des organisations syndicales dans la définition et la gestion des systèmes de carrière individuelle est plus profonde dans le secteur public grâce à leur participation aux processus de recrutement et aux procédures disciplinaires, comme c'est le cas en France et au Sénégal, par exemple.

Procédures

La codétermination des conditions de travail donne lieu à des procédures plus ou moins établies et plus ou moins détaillées selon leur caractère formel ou informel et selon l'existence (en Afrique du Sud, au Brésil, en Espagne, en Turquie et en Uruguay, par exemple) d'instances permanentes de concertation et de négociation ou l'absence de tels mécanismes. Ces procédures revêtent un caractère facultatif ou obligatoire, le refus de négocier pouvant même être assimilé à une pratique déloyale de travail (Etats-Unis). Elles tendent à garantir que les négociations seront menées de bonne foi (Argentine, Canada, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande) et, à cette fin, comprennent souvent des règles tendant à assurer que toutes les informations nécessaires sont réunies pour que les discussions puissent se dérouler en toute connaissance de cause et de manière efficace, par exemple par la création d'organes indépendants de recherches et d'information sur les conditions de travail et les salaires.

Enfin, certains systèmes prévoient l'intervention d'organismes tiers neutres qui présentent des recommandations aux autorités publiques sur le niveau des rémunérations et autres conditions de travail après avoir entendu les parties et effectué des comparaisons avec le secteur privé (Japon avec l'Autorité nationale du personnel et les commissions du personnel locales et Royaume-Uni pour les secteurs couverts par les *review bodies*). Un tel système n'exclut pas nécessairement la négociation si les organisations d'agents publics peuvent négocier avec les administrations sur la base des recommandations présentées par l'organisme tiers.

Identification des parties

L'identification des parties pose un problème plus délicat pour la représentation de l'Etat-employeur que pour celle des travailleurs. Cette dernière nécessite sans doute des règles précises pour déterminer la ou les organisation(s) qui va ou vont représenter les agents, mais les procédures utilisées à cet égard peuvent être du même ordre que celles qui

sont appliquées dans le secteur privé et se fonder sur des critères de représentativité liés à l'affiliation ou aux résultats électoraux. Les procédures et les critères de reconnaissance s'inspirent d'ailleurs souvent du secteur privé, comme par exemple au Canada, aux Etats-Unis et aux Philippines, avec un système reposant sur des unités de négociation.

En revanche, le choix du représentant de la partie employeur peut donner lieu à des règles très diverses. Il peut s'agir du chef de l'administration concernée, ce qui risque d'aboutir à un morcellement du pouvoir étatique et entraîner des différences de traitement des agents entre les différentes administrations, du ministère de la Fonction publique (France, Espagne), de l'Economie ou des Finances (Portugal), ou encore d'un organe unique composé des représentants des ministères concernés (Finances, Fonction publique, Travail et, éventuellement, du parlement: Afrique du Sud sous l'autorité d'un négociateur en chef, Argentine sous l'autorité du ministère des Finances) ou encore d'une institution créée à cet effet (Commission de la fonction publique dans des pays de tradition juridique anglaise, Conseil du Trésor public dans certaines juridictions du Canada, Agence de représentation des administrations publiques dans la négociation en Italie, Organisation d'employeurs publics en Suède, Comité des employeurs publics en Turquie, etc.).

Effets juridiques

Les effets juridiques des procédures de consultation/négociation sont extrêmement variés selon les pays. Certains d'entre eux (Japon notamment) ne prévoient pas la signature d'accords. D'autres n'attribuent pas de force obligatoire aux protocoles ou accords signés et doivent donc les transcrire dans la législation sans qu'il y ait toutefois d'obligation légale à le faire, les engagements pris n'ayant donc qu'une valeur morale et politique (France, Pays-Bas, par exemple). Dans quelques cas, l'accord devient applicable après un certain délai, le parlement n'intervenant que sur les engagements financiers (Canada). Enfin, quelques rares législations prévoient la mise en vigueur immédiate des accords conclus sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'agrément d'une autorité publique supérieure (Norvège).

Différends du travail et grèves: des questions encore controversées

On a longtemps considéré que les différends du travail dans le secteur public se résolvait finalement par la prédominance de la toute-puissance étatique. Puisque l'Etat était considéré comme pleinement souverain, y compris en sa qualité d'employeur, c'est sa position qui primait et qui s'imposait systématiquement aux agents et à leurs organisations. Dans cette conception, la soumission des conflits à l'intervention d'une instance extérieure aurait constitué une négation de l'autorité de l'Etat.

Toutefois, une évolution importante des conceptions du rôle et des pouvoirs de l'Etat-employeur s'est manifestée dans les dernières décennies du XX^e siècle. Compte tenu des caractéristiques particulières des secteurs public et parapublic et de la nature importante – voire essentielle – pour la communauté des activités qui y sont menées, il est de plus en plus fréquent qu'une intervention de tierces parties soit prévue pour faciliter l'aboutissement des procédures de codétermination des conditions de travail. Le plus souvent, il s'agit d'une procédure de conciliation (Finlande, Norvège, Suède), complétée ou remplacée directement parfois par une procédure de médiation (Canada, Etats-Unis). Ces mécanismes ont pour point commun de ne pas imposer de solutions aux parties mais, au contraire, de leur laisser la liberté d'accepter ou de rejeter les solutions proposées, quitte dans ce dernier cas à avoir recours volontairement à des procédures plus contraignantes de nature arbitrale à décision finale d'application obligatoire ou à une forme d'action revendicative plus conflictuelle (grève notamment).

En revanche, certains systèmes prévoient, en cas d'échec des négociations suivies éventuellement de phases de conciliation et de médiation, le recours systématique à l'arbitrage avec sentence obligatoire pour les deux parties aboutissant dans ce cas à une interdiction directe du recours à la grève (lorsqu'elle est expressément prévue par la législation comme aux Etats-Unis) ou indirecte (lorsqu'elle résulte de l'accumulation des procédures).

Cette dernière forme de résolution des différends est parfois d'application plus restreinte lorsqu'elle ne s'applique qu'à un nombre limité de services publics, en raison de leur caractère essentiel, ou à des catégories spécifiques d'agents en raison de la nature des fonctions qu'ils exercent. La portée de l'interdiction du recours à la grève dépend alors de la définition plus ou moins large des catégories visées par les procédures d'arbitrage obligatoire.

L'existence de ces différents systèmes de résolution des différends collectifs aboutit à une situation extrêmement diversifiée en matière de droit de grève dans les secteurs publics et parapublics qui va d'une grande liberté reconnue à la quasi-totalité des fonctionnaires (généralement à l'exception de catégories déterminées exerçant des fonctions dans le domaine de la sécurité) à l'interdiction pure et simple, en passant par des situations intermédiaires qui en limitent l'exercice sans l'interdire totalement.

Dans la première catégorie figurent surtout des pays européens, comme l'Espagne, la France et l'Italie, par exemple, où la plus grande partie des agents bénéficient du droit de grève, même si parfois certaines modalités doivent être respectées (préavis en France, service minimum en Espagne, contrôle de l'exercice par une commission de garantie en Italie).

L'interdiction générale des grèves dans la fonction publique concerne des pays qui gardent une conception très souveraine de l'Etat dans ses relations de travail avec les fonctionnaires. Par exemple, il en est ainsi, outre certains pays examinés dans la présente étude (Etats-Unis, au niveau fédéral et pour une majorité d'Etats, Japon et Philippines), en République de Corée, en Inde et dans plusieurs pays d'Amérique latine. Certains pays européens connaissent aussi des interdictions très larges: en Bulgarie, où le droit de grève des fonctionnaires est limité à celui de porter des signes, des symboles et des brassards et à brandir des pancartes de protestation sans cessation de l'accomplissement de leurs devoirs de service public; au Danemark, où le droit de grève n'est reconnu à aucun agent recruté en vertu de la loi sur les fonctionnaires; en Estonie, où la grève est interdite à la quasi-totalité des fonctionnaires. En Allemagne, l'interdiction s'applique aux fonctionnaires stricto sensu (*Beamte*) qui n'ont pas le droit de grève, même dans le cas où ils demeurent employés dans des entreprises partiellement privatisées comme la poste et les chemins de fer. En revanche, les employés (*Angestellte*) et ouvriers (*Arbeiter*) jouissent du droit de grève.

En Suisse, la situation a évolué récemment: alors qu'autrefois tous les fonctionnaires fédéraux étaient privés du droit de grève, une ordonnance entrée en vigueur en 2002 limite l'interdiction aux fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, reprenant en cela la formule utilisée par les organes de l'OIT. En revanche, les fonctionnaires de certains cantons restent exclus du droit de grève.

Dans quelques pays, certaines circonstances doivent prévaloir pour que la grève soit interdite dans le secteur public. En Australie (Nouvelle-Galles du Sud), la grève est interdite lorsqu'elle a un effet majeur et substantiellement adverse sur la fourniture de services publics. Ailleurs, l'interdiction est très large, comme en Pologne où la législation interdit la participation des fonctionnaires aux grèves ou aux actions de protestation susceptibles de perturber le fonctionnement du service.

L'interdiction de la grève se limite dans certains cas à des catégories bien déterminées d'agents: en Lituanie, la grève est interdite aux chefs de département et hauts fonctionnaires; en Slovaquie, l'interdiction concerne les juges, procureurs, membres des forces armées, sapeurs pompiers et contrôleurs aériens; en Hongrie, la grève est interdite aux fonctionnaires qui remplissent une fonction fondamentale (d'après le gouvernement ceux qui exercent des responsabilités de management, c'est-à-dire ceux qui ont le pouvoir de recruter, licencier, et entamer des procédures disciplinaires).

Plutôt que d'interdire la grève, certains pays ont recours à l'imposition de services minima qui permettent d'assurer le maintien des services au public dans une proportion suffisante (Afrique du Sud, Espagne, par exemple).

Il est aussi parfois fait appel à l'arbitrage obligatoire, notamment par l'adoption par le parlement de lois de retour au travail, pour mettre fin aux grèves dans le secteur public, par exemple au Canada et en Norvège. Généralement, dans ces cas, le différend est résolu par une décision arbitrale d'application obligatoire pour une durée équivalente à celle d'une convention collective.

Globalement, sur les 147 pays qui ont ratifié la convention n° 87, près de 30 d'entre eux font l'objet de commentaires de la commission d'experts (observations ou demandes directes) pour ce qui concerne le droit de grève dans la fonction publique.

Il est souvent fait appel dans les législations nationales à la notion de service essentiel pour limiter, voire interdire, la grève dans des services publics, qu'ils soient exercés dans le secteur public ou dans le secteur privé. On considère en effet dans ces cas que les arrêts de travail dans les services publics provoquent des dommages importants à la communauté et interrompent des services qui doivent être fournis ou garantis par l'Etat à la population. Cela peut aller d'une simple énumération limitative assez brève à une longue liste inscrite dans la loi elle-même. Il s'agit parfois de définitions, de la plus restrictive à la plus large, englobant toute les activités que le gouvernement estime appropriées d'y inclure ou toutes les grèves qu'il juge susceptibles de nuire à l'ordre public, à l'intérêt général ou au développement économique. Dans les cas extrêmes, la législation dispose qu'une simple déclaration en ce sens des autorités suffit à justifier le caractère essentiel du service.

Parmi les législations des Etats Membres de l'OIT qui, selon la commission d'experts, posent problème à cet égard figurent celles qui interdisent les grèves sur la base de leurs conséquences économiques. Il en est ainsi en Algérie, en Australie, au Bénin et au Chili. Dans d'autres pays (Philippines, Sénégal, Swaziland), il est fait référence au préjudice porté à l'ordre public, à l'intérêt général ou national, pour interdire les grèves.

Parfois ont été adoptées des définitions ou des listes de services essentiels trop larges par rapport aux critères de l'OIT. C'est le cas en Angola, à Antigua-et-Barbuda, au Bangladesh, au Bélarus, à Belize, en Bolivie, au Botswana, au Canada (tant au niveau fédéral que dans certaines provinces), en République de Corée, au Costa Rica, en Colombie, à la Dominique, en Egypte, en Ethiopie, au Ghana, au Guatemala, en Guyana, au Honduras, en Inde, en Indonésie, à Kiribati, au Kirghizistan, en Lituanie, en République de Moldova, au Panama, au Pakistan, en Fédération de Russie, à Sao Tomé-et-Principe, aux Seychelles, au Swaziland, en République arabe syrienne, à Trinité-et-Tobago, en Tunisie, en Turquie et en Zambie. Au Zimbabwe, le ministre du Travail peut déclarer tout service comme essentiel et y interdire ainsi l'exercice du droit de grève.

La question des services essentiels est celle qui fait l'objet des commentaires les plus fréquents de la commission d'experts parmi ceux relatifs au droit de grève puisque elle a adressé des observations ou demandes directes à un peu moins de 50 pays à ce sujet sur les 147 ayant ratifié la convention n° 87.

Il est à noter cependant que plusieurs pays ont adopté dans un passé récent ou dans la rédaction de projets de lois sur le point d'être approuvés des définitions ou listes de services essentiels analogues ou très proches de celles proposées par les organes de contrôle de l'OIT, par exemple en Argentine, en Gambie, à Madagascar, au Mali, en Namibie, en République-Unie de Tanzanie et au Yémen.

Dans d'autres cas, le problème a été résolu par décision commune des parties, comme à Chypre où les partenaires sociaux ont signé en 2004 un accord sur la procédure des règlements des conflits du travail dans les services essentiels, qui prévoit la saisine d'une commission d'arbitrage qui doit se prononcer dans les six semaines. Si l'une des parties n'accepte pas la sentence, elle peut avoir recours à une action collective après préavis de vingt-cinq jours et respect d'un service minimum négocié. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, une grève est interrompue s'il y a une sérieuse menace sur la fourniture de services essentiels qui pourrait donner lieu à un danger immédiat ou de graves répercussions sur la vie et la sécurité des personnes, ou à d'autres conséquences irréversibles. Cette interruption est décidée par commun accord entre le comité de grève et la direction de l'organe ou du service concerné.

Remarques finales

Les deux dernières décennies ont connu de profonds changements dans les secteurs publics nationaux. Des réformes de grande envergure ont été mises en œuvre un peu partout pour tenter d'accroître leur efficacité, les faire contribuer à un développement économique et social harmonieux et mieux satisfaire les besoins des populations. La nature et la structure des emplois en ont été souvent substantiellement modifiées. Une part croissante des activités jusque-là réalisées sous l'égide directe de l'Etat a été sous-traitée ou privatisée. La traditionnelle conception de l'agent public employé à vie et protégé par l'Etat tout-puissant s'est considérablement érodée pour faire place à un panorama beaucoup moins monolithique de l'emploi dans le secteur public et à des statuts et conditions fréquemment plus aléatoires. Les incertitudes en résultant ont provoqué des mécontentements et suscité des revendications qui n'ont pas manqué d'aboutir au développement de sérieux conflits du travail.

Parallèlement, s'il est incontestable que l'évolution des relations de travail dans le secteur tend vers une participation accrue des travailleurs et de leurs organisations à la détermination des conditions de travail, il n'en demeure pas moins que les personnes qui y sont employées figurent parmi les catégories de travailleurs dont les droits d'organisation et de négociation collective sont encore le plus souvent restreints.

La conjonction entre une plus grande précarité et un développement des droits collectifs encore timide et inachevé rend la période actuelle incertaine et, à bien des égards, défavorable tant aux agents qu'à leurs employeurs, et à l'Etat dans son ensemble. La fréquente dégradation des conditions d'emploi, dans le monde développé comme dans les pays en développement, a été la plupart du temps synonyme de démotivation des personnels et de dégradation de «l'esprit de service public».

Pourtant, des expériences nationales démontrent que des mutations importantes du secteur public peuvent s'effectuer en pleine coopération entre l'Etat, les administrations, agences et entreprises employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs concernées, d'autre part. Encore faut-il, pour que ces initiatives soient couronnées de succès, que les organisations d'agents publics soient considérées comme des interlocuteurs jouissant de droits bien établis et pleinement respectés et qu'en contrepartie celles-ci remplissent leur rôle de défense et de promotion des intérêts de leurs mandants dans une optique constructive et responsable.

La paix dans les relations sociales au sein des secteurs publics doit pour chacun des interlocuteurs devenir un impératif majeur. C'est en effet à cette condition que les services publics, et notamment l'éducation et la santé dont l'humanité a tant besoin, pourront remplir efficacement leur grande mission au service de l'intérêt général.

Bibliographie

- Ackerman Mario, E.: *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, 1998.
- : «La relación de empleo público y el Derecho del Trabajo», *Tratado de Derecho del Trabajo*, tome 1, 2005.
- Bach, Stephen; Bordogna, Lorenzo; et Della Rocca, Giuseppe; Winchester David: Public service employment relations in Europe: *Transformation, modernisation or inertia?*, 1999.
- BIT: Liberté syndicale et négociation collective, étude d'ensemble des rapports sur 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, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994.
- : *La liberté syndicale: Recueil de décisions et principes du Comité de la liberté syndicale* du Conseil d'administration, cinquième édition (révisée), 2006.
- Bonifacio, José Alberto; Falivene, Graciela: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*, CLAD, 2002.
- Conseil de l'Europe: Comité européen des droits sociaux: *Recueil de jurisprudence du CEDS*, 2006.
- Cremonte, Matías: «El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional: La opción por la autonomía», *Derecho del Trabajo*, juillet 2006.
- Daza Pérez, José Luis: *Le dialogue social dans l'administration publique*, BIT, 2002.
- Fournier, Jacques: *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La documentation française, 2002.
- García Blasco, Juan: «La negociación colectiva en las administraciones públicas», *Las relaciones laborales en las administraciones locales*, coordinado por Javier Gárate, 2004.
- Gernigon, Bernard; Odero, Alberto; et Guido, Horacio: *Les principes de l'OIT sur le droit de grève*, BIT, 2000.
- : *La négociation collective: Normes de l'OIT et principes des organes de contrôle*, BIT, 2000.
- Ghellab, Youcef; Laniel, Nicolas: *Systems of public sector remuneration in six OECD countries (Canada, France, Germany, Great Britain, Italy, United States): Comparative and analytical study*, BIT, 1998.
- Hodges Aeberhard, Jane: *Etude comparative sur les statuts de la fonction publique*, BIT, 2002.
- Huluman, Shamira: *The practice of social dialogue in the South African Public Service, PSCBC*, 2005.

-
- Kearney, Richard, C.; Carnevale, David, G.: *Labor relations in the public sector*, third edition, 2001.
- Macedo de Britto Pereira, Ricardo José: *La negociación en la función pública: Una aproximación constitucional*, Consejo Económico y Social, Espagne, 2004.
- Mgijima, Bobby: *Best practice in social dialogue in public service emergency services in South Africa*, Sectoral Activities Programme, Working paper, ILO, 2003.
- Olsen, Torunn (ed.): *Industrial relations systems in the public sector in Europe*, European Public Services Committee, 1996.
- Oumarou, Moussa: *Le dialogue social dans l'administration publique des pays Membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)*, BIT, 2007.
- Ozaki, Muneto, et coll.: *Labour relations in the public service: Developing countries*, ILO, 1988.
- von Potobsky, Geraldo: «La negociación colectiva en la administración pública central y descentralizada», *Revista española de derecho de trabajo*, 1989.
- Sala Franco, Tomás; Blasco Pellicer, Ángel; et Altés Tarrega, Juan Antonio: *La negociación colectiva en el empleo público*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Espagne, 2001.
- Treu, Tiziano, et coll.: *Public service labour relations: Recent trends and future prospects: A comparative survey of seven industrialised market economy country*, ILO, 1987.
- Van Peijpe, Taco: «Public Sector Bargaining in the Netherlands and Nordic Countries», *The International Journal of Comparative Labour Law and industrial Relations*, 12 (1), Spring 1996.